

52545

52545

1959 JUL 28

718

1-6

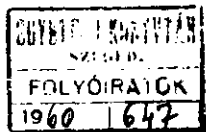
ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

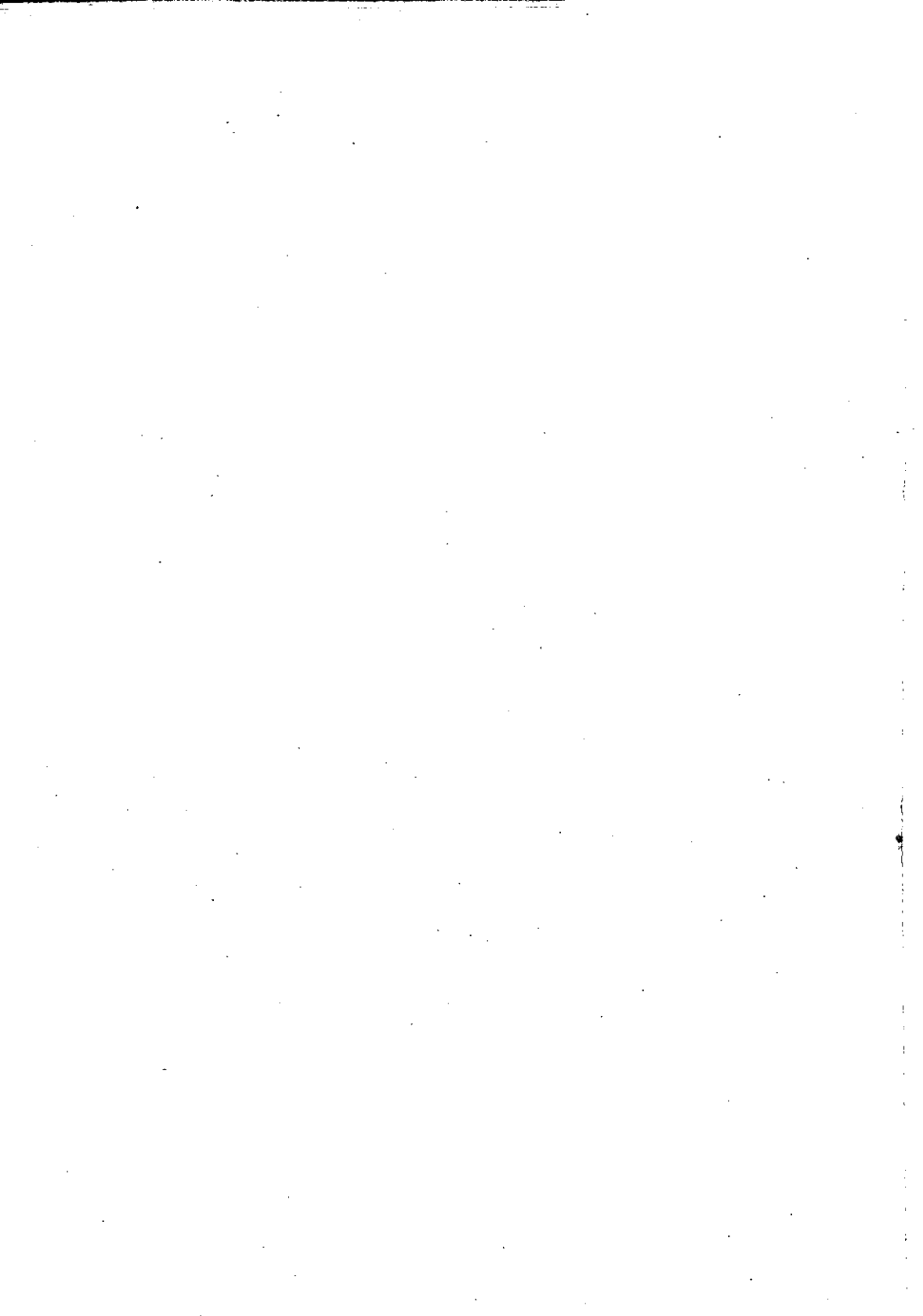
*borító*

# ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus VI.  
Fasciculus 1.

SZEGED  
HUNGARIA  
1959





1-6

**ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS**

---

**ACTA JURIDICA ET POLITICA**

**Tomus VI.**

**Fasciculus 1.**

**SZABÓ JÓZSEF**

**A KÖLTSÉGVETÉSI JOG  
ELVI KÉRDÉSEI**

**SZEGED**

1959



Redigunt

GYÖRGY ANTALFFY, ÖDÖN BOTH, LÁSZLÓ BUZA, RÓBERT HORVÁTH,  
ISTVÁN KOVÁCS, JÁNOS MARTONYI

Edit

*Facultas Scientiarum Politicarum et Juridicarum Universitatis Szegediensis*

Nota

*Acta Jur. et Pol. Szeged*

Szerkeszti:

ANTALFFY GYÖRGY, BOTH ÖDÖN, BUZA LÁSZLÓ, HORVÁTH RÓBERT,  
KOVÁCS ISTVÁN, MARTONYI JÁNOS

Kiadja

*A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara*  
(Szeged, Lenin krt. 50.)

Kiadványunk rövidítése  
*Acta Jur. et Pol. Szeged*

*Felelős kiadó: Buza László*

Megjelent: 450 példányban

Szegedi Nyomda V. 59-1475.

F. v.: Vincze György

## I. FORRÁSOK

### *1. A pénzügyi jog államjogi elemei*

A szocializmus egyik alapvető tétele, hogy az államelmélet gazdasági alapokon nyugszik. A felépítmény ezekre visszahat, erősítheti vagy gyengítheti őket, de ez alapvető jelentőségükön nem változtat.<sup>1</sup>

A gazdasági tartalomnak azonban formára is szüksége van. Ez a forma a jog. Az állam gazdasági tevékenységéé elsősorban a pénzügyi jog. E jogi keret kiépítésének tárgyi és alanyi jelentősége is van. Tárgyilag a jogi keret biztosítja a gazdasági tevékenység előre megállapított szabályok alapján történő, szervezett végrehajtását. Különös jelentősége van ennek szocialista államokban, mint Magyarországon is, ahol az állam költségvetésének a gazdasági tervvel is összhangban kell állania, tehát a szervezettség központi tervezettségét is jelent. Alanyilag pedig a jogi keret, amely lényegileg az állam gazdasági magatartásának előre meghatározottsága, polgárai és általában a lakosság számára a biztonságot jelenti. A jogilag szabályozott gazdálkodás iránya előre kiszámítható, megismerhető. Mivel a jogot mindenkinek ismernie kell, ebből anyagi kötelezettségeit és jogait is megismerheti, s ha sérelem éri, jogorvoslattal élhet.

Látjuk ebből, hogy a pénzügyi jognak kettős államjogi jelentősége is van: egyrészt megszervezi az állam anyagi alapjait, másrészt biztosítja polgárainak az anyagi természetű kérdésekkel kapcsolatos alapvető emberi jogait, s meg szabja anyagi természetű állampolgári köteleességeiket. Felmerül ezért a kérdés, miért van az, hogy a pénzügyi jogot annyian az államigazgatási jogból kivált, lényegileg abból specializálódott jogterületként fogják fel? A pénzügyi jog legfontosabb problémái, jogforrástana, az egész költségvetési jog, az adók és egyéb közszolgáltatások közteherviselésből folyó jogterülete, s a jogorvoslatok széles köre, amelyek az alapvető emberi jogok biztosítékai, mind sokkal inkább alkotmány-, mint államigazgatási jogi természetűek, s utóbbival ezeket csak a végrehajtási, technikai jellegű részletkérdések kötik össze.

De nemcsak ilyen, a jog rendszertanából következő, formális oka van annak, hogy a pénzügyi jog területén államjogi kérdéseket kell keresnünk. A gazdasági kérdések elsődleges fontosságából is folyik, hogy az állam gazdasági szerkezetére és működésére vonatkozó jogszabályoknak, legalábbis elveikben, a különböző jogágak legfontosabb szektorába, az alkotmányjog területére kell tartozniuk. A szocialista államok tervtörvényei az állam alapvető gazdasági struktúráját és funkcióit határozzák meg, s így kétség sem férhet államjogi jelentőségükhöz. És a költségvetés s kontrollja, a zárszámadás, mind a

<sup>1</sup> Marx: Adalékok a pol. gazd. bírálatához (1859, előszó).

szocialista, mind a kapitalista gazdasági rendszerű államokban egyaránt törvényhozási hatáskörbe tartozik, sőt parlamentáris kormányformájú államokban a törvényhozó testületek egyik főszekőze a kormányok feletti ellenőrzés gyakorlására, és így kiemelkedő államjogi jelentősége aligha tehető vitássá.

## 2. A pénzügyi jog forrásai

### 1.

A pénzügyi jog helyének tisztázása a többi jogágak között jelentős következményekkel jár jogforrásaira. A jogforrásoknak ugyanis a modern államban bonyolult rendszere alakult ki; jogforrásai egymás alá és fölé rendelt, lépcsőzetes, hierarchikus rendben helyezkednek el, minek csúcán az alkotmány áll, alacsonyabb fokán a törvények, még alacsonyabban a rendeletek. A szokásjog, ahol létrejöhet, mindenik fokon állhat, a szocialista jogrendek azonban kiküszöbölni igyekeznek, mert osztálytartalmát gyanúsának, alakítását nehézkesnek és lassúnak tartják.<sup>2</sup>

Az állam gazdasági struktúráját nyilvánvalóan a legmagasabb jogforrás, az alkotmány határozza meg. Azok az alapvető gazdasági rendszabályok pedig, amelyek ebből a struktúrából folynak és a pénzügyi jog anyagát képezik, törvényhozási hatáskörbe tartoznak.

A régi magyar jogban nem volt ismeretlen a rendeleti jogalkotás sem. A rendelet egyik formája, a privilégium alakjában jelent meg a magyar nemzet általános szabadságlevele, az Aranybulla is (1222). Sőt a jogtörténet tanúsága szerint maga a törvény is ebből alakult ki, mikor a királyok dekrétumaikat a XV. századtól kezdve csak országgyűlésen adhatták ki. Az idegen uralkodóházzal folytatott évszázados küzdelem során azonban a nemzet saját ügyei intézését igyekezett saját képviseleti szerve, az országgyűlés törvényhozási hatáskörébe összpontosítani, ezért a rendeleti kormányzást több ízben<sup>3</sup> kereken eltiltotta. A rendeletet önálló jogforrásnak még a Kiegyezés után sem fogadta el, s egyetlen jogterület, az államigazgatási jog kivételével, ahol a rendelkezésre váró és a törvényhozás szűk körébe be nem zsúfolható jogviszonyok hatalmas tömegeire tekintettel állandóan alkalmazták, minden más jogterületen csak törvényvégrehajtó, esetleg magyarázó jelentősége volt, bár hivatalos törvényt magyarázatnak sem tekintették, mert erre csak a törvény alkotójának volt joga.

A rendeletek alárendelt jelentőségére mutat abban az időben, hogy az akkori bírói alaptörvény<sup>4</sup> szerint a bíró csak a törvény alapján keletkezett és kihirdetett rendeletet alkalmazhatta, sőt a közigazgatási bíróság a törvénytelennek talált rendeletet egyes kivételes ügyekben (az ún. garanciális panasz esetében) meg is semmisíthette.<sup>5</sup> Érdekes összehasonlítani, hogy az osztrák jogban a rendes bíróság nem dönthet egy rendelet törvényessége fölött, hanem ha kihirdetési hibát állapít meg, az alkotmánybírósnál (Verfassungsgerichtshof) kell eljárást (V.-Prüfungsverfahren) kezdeményeznie, amely a

<sup>2</sup> Vö. Beér, stb. I., 42.

<sup>3</sup> 1625: XVIII., 1741: VIII., 1790: XII. tv.

<sup>4</sup> 1869: IV. tv. 19. §.

<sup>5</sup> 1907: LX. tv. 16. §. Vö. Szabó J.: Demokrácia, 216.

hibás rendeletet megsemmisítheti.<sup>6</sup> Az osztrák közigazgatási bíróság (Verwaltungsgerichtshof) ellenben vizsgálhatja a rendelet szabályos kihirdetését és ha hibát talál, azt egyszerűen nem alkalmazza.<sup>7</sup> A panasztételi jog (Antragsstellung) a bíróságokon kívül a szövetségi és tagállami hatóságokat is megilleti, sőt az alkotmánybíróság a vizsgálatot konkrét ügy kapcsán hivatalból is kezdeményezheti.<sup>8</sup>

A magyar bírói alaptörvény idézett szakaszát egy rendelet<sup>9</sup> hatályon kívül helyezte, sőt Beér János indokolt véleménye szerint a bíróság ma már a tanácsi rendeleteket sem vizsgálhatja felül.<sup>10</sup> A tételesjogi helyzet egyébként is lényegesen megváltozott, mikor a népköztársasági alkotmány<sup>11</sup> hatályba lépett és a Népköztársaság Elnöki Tanácsának (NET) állandó jogkört adott átruházott jogkörben (*iure delegato*) törvényerejű rendeletek útján való intézkedésre. Ennek megítélésénél természetesen fokozott figyelemmel kell lennünk a társadalmi különbségek és osztályellentétek jelentőségére. A polgári államok államfője gyakran képvisel a népeivel ellentétes vagy legfeljebb kisebbségi érdekeket; így rendelkezései mindenképp a népuralom érzékeny korlátai. Ezzel szemben a szocialista jogászoknak eszükbe sem jut, hogy Elnöki Tanácsuk intézkedéseit a szó polgári értelmében vett államfői kormányzásnak tekintsék, mivel az Elnöki Tanács nem a polgári alkotmányok értelmében vett államfő, tulajdonképpen egyéb teendők mellett csak államfői funkciókat végez, és mint az országgyűlés szerve, az állam egyik demokratikus intézménye, amelynek akaratára eredeténél fogva nem állhat ellentétben az őt delegáló magas népképviseleti szervével. Ez is mutatja, hogy a fogalmakat az összehasonlító jogban az azonos vagy hasonló elnevezések ellenére milyen élesen kell elválasztanunk egymástól, hogy az intézményeknek az alapjukul szolgáló társadalmi alapépítmény természetének megfelelő sajátos lényegét a részletkérdések bonyolult összefüggései mögött igazi jelentőségükben ragadhatassuk meg. Jelenleg tehát, ha az országgyűlés nem ülésezik (évente két ízben ül össze), jogkörét az Elnöki Tanács gyakorolja, csupán az alkotmányt nem változtathatja meg. Az általa alkotott jogszabályok törvényerejű rendeletek, amelyeket az országgyűlés legközelebbi ülésén be kell mutatnia.<sup>12</sup>

Ezzel megnyílt a törvényes lehetőség a pénzügyi jogszabályoknak, amelyek addig kizárólag törvényi szabályozás tárgyai voltak, s csak végrehajtási rendeleteik jelentek meg rendeleti alakban, egyéb jogforrások útján való szabályozására. De ha a pénzügyi igazgatás ezzel a lehetőséggel oly nagy mértékben

<sup>6</sup> Art. 139. B.—VG.

<sup>7</sup> Nr. 100(F), 171(F), 391(F), 441(F), 2175(A).

<sup>8</sup> Art. 139 B.—VG., §§ 57, 61. VerfGG. 1953. Vö. Melichar: Unterschied, 5—7. Érdekes, hogy a svájci Zürich kantonban pedig azért vált problematikussá a törvényi és rendeleti jogalkotás elhatárolása, mert a kantoni alkotmány (1869) szerint a kormányt (Regierungsrat) éppúgy, mint a kantoni törvényhozó testületet (Kantonsrat) a nép közvetlenül választja; ezért előbbi egyes sürgősebb (rendészeti) ügyekben jogot formált arra, hogy törvényi felhatalmazás hiányában is rendeletileg intézkedjék, ami vitákat eredményezett az államhatalmi ágak elválasztása kérdésében. Vö. Kägi 205. ff., Schaumann 7.

<sup>9</sup> 1944. évi 9. sz. törvényerejű rendelet 10. § (2) bek.

<sup>10</sup> Vö. Beér 32—3.

<sup>11</sup> 1949: XX. tv.

<sup>12</sup> 1949: XX. tv. 20. § 4, 5. A törvényhozó hatalom delegálását általában korlátozzák; így olasz alk. (1947, art. 76); a francia IV. köztársaság alkotmánya, (1946, art. 13), stb.

élt is, hogy ma már, az éves költségvetési törvényektől eltekintve, szinte egyetlen pénzügyi kérdés sincs többé törvénnyel szabályozva, abban közrejátszott az a téves szemlélet is, amely a pénzügyi jog szabályainak alkotmányjogi, garanciális természetét figyelmen kívül hagyva, azokat az államigazgatási jog részletszabályaival helyezte egysorba és így szinte bekebelezte a rendeleti joganyagba. Ez annál több zavart okozott, mert mint *Timár Mátyás*<sup>13</sup> helyesen rámutat, a fordulat évét követő szocialista átalakulással járó gyors fejlődés következtében többnyire csak az egyes részterületeket szabályozták, s az átfogó szabályozásra nem volt idő, így a pénzügyi jogszabályok nehezen áttekinthetőkké váltak. Ezen pénzügyi igazgatásunk újabbán, márcsak a szocialista törvényesség megszilárdítása érdekében is, segíteni igyekszik, és egymásután jelennek meg az egyes adó- és egyéb közszolgáltatási ágakban a novellaris módosításokat és végrehajtási rendeleteket is összefoglaló hivatalos összeállítások,<sup>14</sup> de sajnos nem mindig a Magyar Közlönyben, hanem csak a jelenleg zártkörű sakkközlönyökben vagy még zártabb körű mellékleteikben, ami csökkenti jelentőségüket a jogbizonytalanság kiküszöbölése terén.

Ehhez járul, hogy folytatódott az a gyakorlat, hogy a NET törvényerejű rendeletei helyett egyre nagyobb számban szabályozták különösen az adókat ME, MT vagy Korm. jelzésű kormányrendeletekkel, majd szak-, különösen pénzügyminiszteri rendeletekkel, sőt újabbán rendeletek helyett Mt. vagy Korm. határozatokkal és miniszteri utasításokkal. Ez utóbbiak azonban jogforrásnak nem tekinthetők, hanem államigazgatási aktusok, amelyek célja az államigazgatási szervezet működésének biztosítása; címzettjeik nem az egyének, hanem a hatóságok, épp ezért kihirdetésük sem kötelező.<sup>15</sup> Több rendelkezés<sup>16</sup> után a NET 1954. évi 26. sz. törvényerejű rendelete rendezte helyzetüket, kimondva, hogy a törvényeket, törvényerejű rendeleteket, minisztertanácsi és miniszteri rendeleteket, amelyekből az állampolgárokra közvetlen jogok származnak, és amelyek ezekre kötelezettségeket rónak, jogviszonyaikra közvetlen befolyással vannak, közzé kell tenni a hivatalos lapban, tehát ki kell hirdetni. Ezzel szemben a miniszteri utasításokat, amelyekben ily rendelkezéseket kimondani nem lehet, nem szabad közzétenni a hivatalos lapban (4. §). Ezeket, ha egyáltalán közlik, csak a szakminiszterek lapjaiban, főleg a Pénzügyi Közlönyben teszik közzé, amelyek azonban az 1038/1951. Mt. h. óta közforgalomba nem bocsáthatók és így ez kihirdetésnek nem minősíthető. Sőt pl. egy olyan lényeges szabályt, mint a házadóra vonatkozó jogszabályok gyűjteménye, mégcsak nem is a Pénzügyi Közlönyben, hanem annak egyik mellékleteként<sup>17</sup> tették közzé, amelyről külön elrendelték, hogy csak a tanácsokhoz küldött példányokhoz mellékelhető. Bár a lakosságot közvetlenül érintő rendelkezés ilyen alakban egyáltalán nem lett volna hozható, így bocsátottak ki olyan lényeges intézkedéseket, mint a vámforgalmi adót,<sup>18</sup> a köztartozás fejében való átlátlefogla-

<sup>13</sup> Timár: Pénzügyi jogalkotásunk, 9–10.

<sup>14</sup> Így a föld-, ház-, mezőgazdasági jövedelemadó, állami vállalati forgalmi adó, adókezelés, illeték, vám tárgyában.

<sup>15</sup> A lipcsei jogászgyűlésen (1958. II. 22) *Schöneburg* bírálta *Bönninger* egyik tanulmányát (Rechtsnorm und Verwaltungsanweisung. Festschrift für Erwin Jacobi) a jogi és igazgatási rendeletek elválasztásáért, s azért a tételért, hogy előbbiek érvényességének a publikáció előfeltétele. Vö.: *Schönrath* 435.

<sup>16</sup> 1009/1951. Mt. h., 1038/1951. Mt. h., 1072/1954. Mt. h.

<sup>17</sup> PK. 1958. évi 3. sz. mell.

<sup>18</sup> 3455–3/1952. PM. ut. (PK. 21.)



lást,<sup>19</sup> a sportedzők jövedelemadóját,<sup>20</sup> a képzőművészek jövedelemadóját,<sup>21</sup> az írók és zeneszerzők adófizetését,<sup>22</sup> s általában a szövetkezeti adókat<sup>23</sup> szabályozó utasításokat.

## 2.

A fejlődésnek fent vázolt iránya nyilván jogbizonytalanságra vezet, ezért nem lenne célszerű folytatni. A jog nem tudása nem mentesít ugyan annak alkalmazása alól, de ez vélelem és nem fikció akar lenni, tehát értelme csak akkor van, ha az állampolgárnak módjában lenne megismernie a jogforrást és rajta múlik, ha ezt elmulasztja. De az, amit nem hirdetnek ki, s így címzettjeinek nincs is módjukban megismerniök, jogforrásnak nyilvánvalóan nem minősíthető, hanem legfeljebb belső államigazgatási aktusnak, amelynek érvénye azon múlik, hogy valamely szabályszerűen kihirdetett jogforráson alapul-e. Ezért kell helyesnek elfogadnunk *Beér János* álláspontját,<sup>24</sup> mely szerint a bíró, ki pedig a rendeletek érvényét ma már kétségbe nem vonhatja, a miniszteri utasításokat, ha felsőbb jogszabályokkal ellenkeznek, mellőzheti. És ugyanezért helyes az az álláspontja is, hogy ha valamely tanácsi vb. ad ki a tanács-törvénynek<sup>25</sup> megfelelően »általánosan kötelező rendelkezéseket«, a bíróság azokat is felülvizsgálhatja a törvényesség szempontjából, mivel mindezek jogszabályok végrehajtásai, s így vizsgálni kell, nem mennek-e túl a jogszabály felhatalmazásán. Arról pedig, hogy ily utasításokkal szabályosan kihirdetett rendeleteket hatályon kívül helyezzenek vagy módosítsanak, jogérvényesen szó sem lehet.

Ezek a megfontolások indították *Martonyi Jánost*<sup>26</sup> is annak javasolására, hogy az adójogalkotással kapcsolatos szabályozás legalább is NET törvényerejű rendelettel történjék és ne kormány- vagy szakminiszteri rendelettel és különösen ne miniszteri utasítással, még akkor se, ami ugyancsak kívánatosnak látszik, ha a szakközlönyök forgalmi korlátozását megszüntetnék. Az adórendszer alapelveit érintő nagyjelentőségű bevételfajták szabályozását pedig, mégha esetleg helyi jellegűek is, de országosan egységes szabályozást igényelnek, ő is törvényhozási hatáskörbe utaltatná vissza. Szerintem pedig, e jogszabályok nagy gazdasági és az emberi jogokat érintő jelentőségére tekintettel, nem tehetünk ilyen különbséget az adórendszer alapelveit érintő és nem érintő pénzügyi jogszabályok között, hol a határok meghúzása gyakorlatilag is nehézségekbe ütköznék, hanem valamennyit törvényhozási úton kellene megállapítani. Ez áll a kizárólag belső jogszabályokon kívül a gyakran igen lényeges gazdasági és garanciális intézkedéseket tartalmazó nemzetközi egyezmények ratifikálására is. Csak ezen az úton biztosítható ugyanis, hogy ezek az államhatalom legfelsőbb népképviselői szerve, az országgyűlés elé kerüljenek, és annak módja legyen megalkotásukba érdemleges intézkedéssel befolyjni.

<sup>19</sup> 3420–22/1954. PM. ut. (PK. 56.)

<sup>20</sup> 3420–42/1952. PM. ut. (PK. 73.), 3420–19/1953. PM. ut. (PK. 67.)

<sup>21</sup> 3420–20/1953. PM. ut. (PK. 67.)

<sup>22</sup> 9/1955. PM. ut. (PK. 2.)

<sup>23</sup> Pl. 93/1955. PM. ut. (PK. 34.), 185/1957. PM. ut. (PK. 36.), stb.

<sup>24</sup> *Beér* 32–3.

<sup>25</sup> 1954: X. tv. 37. § (2) bek.

<sup>26</sup> *Martonyi* 5–6.

Nem lehet kivétel a törvényhozó testület ellenőrzése alól a *zárszámadás* sem, amely az államháztartás gazdasági ellenőrzésének egyik leglényegesebb aktusa.<sup>27</sup> Már legrégebb jogunkban voltak törekvések ennek országgyűlés elé vonására. Az országgyűlés, mikor a subsidiumokról döntött, hova fordításuk célját is meghatározta; és ennek ellenőrzéséről már az 1518. évi bácsi országgyűlés I. és XX. cikkelyei gondoskodtak két kincstárnok kirendelésével, akiknek eljárásuk eredményéről az országgyűlés előtt évente egyszer, Vízkeresztkor be kellett számolniuk. Ez azonban csak kivételes intézkedés volt; általános szabály 1848 előtti jogunkban, hogy az országgyűlés törvényhozási joga a pénzügyekre is kiterjedt, de az állami jövedelmek felhasználását nem ellenőrizhette. Gyökeres módosítást az 1848: III. tv. 37. §-a hozott, amely szerint a miniszter évente beszámolni tartozott. A kiegyezés után, a Legfőbb Állami Számvevőszék javaslata alapján, az országgyűlés országos határozattal döntött felőle,<sup>28</sup> ami a törvénytől csak abban különbözött, hogy nem esett államfői szentesítés és törvényi alakban történő kihirdetés alá.

Egy újabb rendelet<sup>29</sup> óta az évi költségvetés végrehajtásáról szóló jelentést a következő évi költségvetés benyújtásával egyidejűleg kellett az országgyűlés elé terjeszteni. Ennek alapján két költségvetési törvényünk egyben az előző évi zárszámadás jóváhagyását is tartalmazza.<sup>30</sup> Egy további rendelet<sup>31</sup> e szakaszt hatályon kívül helyezve, úgy rendelkezett, hogy a költségvetés végrehajtásáról szóló évi jelentést a következő év végéig kell az országgyűlés elé terjeszteni. Egyéb jogszabályok<sup>32</sup> pedig elrendelték, hogy az Á. E. K., majd az Á. E. M., s végül a népi ellenőrzés — központi bizottsága útján — szakvéleményt adjon a Minisztertanács számára a költségvetést és a zárszámadást megállapító törvényjavaslathoz (2.§). Ennek ellenére a zárszámadás már három éve nem került az országgyűlés, csak az Elnöki Tanács elé és ennek három határozata<sup>33</sup> három év (1955, 1956, 1957) állami költségvetésének végrehajtásáról mindössze annyit tartalmaz, hogy a NET a költségvetés végrehajtásáról szóló jelentést jóváhagyta.<sup>34</sup>

Összehasonlításként megemlítjük, hogy a *polgári* alkotmányok közül a svájci<sup>35</sup> szerint a szövetséges és kantoni zárszámadások (Staatsrechnung) felett a szövetségi gyűlés, ill. a kantoni törvényhozó testületek döntenek, s ennek előkészítését számvevőszék (Rechnungshof) helyett (ami csak Wallis kantonban van) törvényhozó testületi bizottságok (Ausschüsse) végzik, a szövetségi törvényhozás mindkét házának pénzügyi bizottságai közül (Finanzkommission) pari-

<sup>27</sup> Helyesen Nagy: Költségvetési törvény, 89.

<sup>28</sup> 1870: XVIII. tv. 22–3. §, 1880: XLVI. tv. 23. §.

<sup>29</sup> 1953. évi 26. sz. törvényerejű rendelet, 4. §.

<sup>30</sup> 1954: IV., 1955: I. tv.

<sup>31</sup> 1956. évi 2. sz. törvényerejű rendelet.

<sup>32</sup> 1949. évi 17. sz. törvényerejű rendelet 21. §, 1952: II. tv. 2. §, 1955. évi 28. sz. törvényerejű rendelet 3. §, 1957: VII. tv. 2. §.

<sup>33</sup> 1–7/1957., 1–9/1957., 1–24/1958. NET. h.

<sup>34</sup> Az 1920: XXVII. tv. 6. §-a értelmében az 1916. VII. 1-től 1920. VI. 30-ig terjedő időre sem készült zárszámadás. Vö. Nagy: Tanácsköztársaság, 236.

<sup>35</sup> BV. 1874, Art. 85.

tásosan kiküldött pénzügyi delegáció segítségével.<sup>36</sup> Az osztrák alkotmány<sup>37</sup> ugyancsak a törvényhozás (Nationalrat) hatáskörébe utalja a zárszámadás ellenőrzését, amely azt a közvetlenül alája rendelt számszék (Rechnungshof) segítségével végzi. A tagállamok (Länder) zárszámadásait ezek törvényhozó testületei (Landtagok) végzik, és pedig ma már a szövetségi számszék kötelező közreműködésével.

A népi demokratikus alkotmányok, a szovjet alkotmány<sup>38</sup> mintájára, igen helyesen, általában kifejezetten elrendelik a zárszámadásnak a törvényhozó testület elé terjesztését, ami egyértelmű azzal, hogy a felmentést a kormány számára ennek kell megadnia. Így a német demokratikus,<sup>39</sup> mindkét román,<sup>40</sup> a bulgár,<sup>41</sup> csehszlovák,<sup>42</sup> mongol,<sup>43</sup> kínai<sup>44</sup> stb. népköztársasági alkotmány. Nem tartalmaz ily rendelkezést a zárszámadás ellenőrzéséről a vietnami,<sup>45</sup> koreai,<sup>46</sup> albán<sup>47</sup> és magyar<sup>48</sup> népköztársasági alkotmány, de ez nyilván csak elnézés és nem szándékos kihagyás következménye, mivel törvényeik az országgyűlési ellenőrzésről rendelkeznek.

#### 4.

Országgyűlésünk 1956: 1. sz. országgyűlési határozatában félreérthetetlenül úgy rendelkezett, hogy a dolgozó nép összeségét érintő minden alapvető kérdést törvényben kell szabályozni. Ennek megfelelően feltétlenül szükséges a törvényhozó tevékenység kiszélesítése olyan értelemben, hogy az állampolgárok alapjogait és lényeges kötelességeit érintő jogszabályok törvények formájában kerüljenek megalkotásra (II/1). Nem kétséges, hogy a pénzügyi jogszabályok, ideértve az adószabályokat és a zárszámadást is, beletartozznak ebbe a kategóriába, s így törvényi szabályozásukra *de lege ferenda* ismét vissza kellene térni. Ennek természetesen, mint az idézett országgyűlési határozat (III/1) és arra hivatkozva Martonyi János<sup>49</sup> is helyesen rámutatott, egyik előfeltétele volt

<sup>36</sup> 1902. X. 9-i szöv. tv. — Vö. Ruck, 83—6. Megjegyzem, hogy Zürich kanton kiterjeszteni készül a pénzügyi felső ellenőrzést végző államszámviteli bizottság (Staatsrechnungsprüfungskommission) hatáskörét, noha a kantoni kormány szívesebben látta volna, ha a részletellenőrzéssel továbbra is a pénzügyi igazgatás alá rendelt eddigi revíziós szerv (Finanzkontrolle) maradt volna megbízva. Vö. Schaumann 7.

<sup>37</sup> Art. 42, B.—VG. 1929.

<sup>38</sup> 1936, Art. 14. Az új szovjet jogalkotás a múlttól csak annyiban tér el, hogy a legmagasabb államhatalmi szerv a jelentést nem törvény, hanem határozat alakjában fogadja el és egyúttal intézkedik a hibák kijavításáról. Vö. Nagy: Kodifikáció 366.

<sup>39</sup> 1949, Art. 122.

<sup>40</sup> 1948, Art. 39, § 5; 1952, Art. 24.

<sup>41</sup> 1947, Art. 17, § 7.

<sup>42</sup> 1948, Art. 62.

<sup>43</sup> 1940, Art. 23, 79.

<sup>44</sup> 1954, Art. 27, § 10.

<sup>45</sup> 1946. évi népk. alk.

<sup>46</sup> 1948. évi népk. alk.

<sup>47</sup> 1946. évi népk. alk.

<sup>48</sup> 1949: XX. tv.

<sup>49</sup> Martonyi 6. Nagy Tibor (Kodifikáció 366) pedig helyesen jegyzi meg a zárszámadás jóváhagyása terén az utolsó három évben folytatott gyakorlat jogi szempontból való vitathatóságát.



az országgyűlésnek az előzőnél gyakoribb összehívása és az ülések idejének megfelelő megállapítása. Ennek lehetőségét népköztársasági alkotmányunk biztosítja is. A rendes ülésszakokon kívül ugyanis<sup>50</sup> az országgyűlést mindannyiszor össze kell hívni, ahányszor azt a NET szükségesnek itéli, s a képviselők egyharmadának írásbeli kérelmére is.<sup>51</sup> Sőt az országgyűlés maga is meghatározhatja a következő ülésszak összehívásának időpontját.<sup>52</sup> Az országgyűlés elé vitt ügyek tárgyalását előkészítő állandó bizottságok munkájában is nagy haladás észlelhető az országgyűlés fent idézett nagyjelentőségű határozatának hatásaképp. Az állandó bizottságok számát ugyanis az országgyűlésnek az 1956: 2. sz. országgyűlési határozatába foglalt ügyrendje (15. §) és ezt kiegészítő jogszabályok 4-ről 13-ra emelték fel, s köztük van, egyéb szakbizottságok mellett, a terv- és költségvetési állandó bizottság. Ezek az ügyrend értelmében saját kezdeményezésükre mindazokkal a kérdésekkel foglalkozhatnak, amelyeket az állami és társadalmi élet adott területén alapvető jelentőségűnek tartanak és javaslataikkal közvetlenül fordulhatnak az országgyűléshez, Elnöki Tanácshoz és Minisztertanácshoz (15. §).

Figyelemre méltó Schmidt Péter<sup>53</sup> megjegyzése is arra a hiányosságra, hogy alkotmányunk a NET kötelezettségét szabályozva, nem tesz különbséget annak saját hatáskörű és az országgyűlés helyett ellátott feladatai között. »Ezért — írja<sup>54</sup> — az eddigi országgyűlési gyakorlat szerint az Elnöki Tanács csak általános beszámolót adott, amelyet az országgyűlés globálisan fogadott el és a beszámoló elfogadásánál nem tett különbséget a helyettesítés vagy a saját hatáskörben elvégzett feladatok között.« Ebből az idézett tanulmány azt a tanulságot vonja le, hogy »az Elnöki Tanács és az országgyűlés hatáskörét a lehetőséghez képest pontosabban kell körülhatárolni és elválasztani«, s hogy »a fejlődés irányát feltétlenül abban kell látnunk, hogy az Elnöki Tanács, mint az országgyűlés által választott államhatalmi szerv, helyettesíthesse ugyan az országgyűlést..., de e helyettesítés eseteiben is fokozni kell az Elnöki Tanács felelősségét az országgyűlés plénuma irányában«.

### 3. Költségvetési törvények

Pénzügyi jogunk forrásai közül éppen a legfontosabbnak, költségvetésünknek törvénybe cikkelyezése a régi adómegajánlási jog helyébe lépett, és először a kiegyezés után került rá a sor (1868: XXVIII. tv.). Erre a mintára az I. világháborúig 46, a két világháború közt 22, összesen 68 törvény jött létre.<sup>55</sup> A törvénybeiktatás, három évtől<sup>56</sup> eltekintve, ezután is rendszerben megtörtént. Egyes kisebb késedelmeket felhatalmazási törvények alkotásával hidaltak át. A költségvetési törvények szerkezetében azonban idők folyamán lényegbevágó válto-

<sup>50</sup> Alk. 12. § 1.

<sup>51</sup> Alk. 12. § 2.

<sup>52</sup> Alk. 19. §.

<sup>53</sup> Schmidt 111—4.

<sup>54</sup> Schmidt 112.

<sup>55</sup> Vö. Nagy: Költségvetési törvény, 67, 99.

<sup>56</sup> 1945, 1946, 1953.

zások következtek be. Költségvetéseink 1945 előtt fejezet, cím, rovat szerint, tehát rovatrendig részletezve voltak, csupán még ennél is részletesebb bontás (alrovat, tétel, altétel) nem szerepelt általában bennük.

1945-ben az 1945: X. tv. költségvetés megállapítása helyett egyszerűen jóváhagyta az ideiglenes nemzetgyűlés pénzügyi intézkedéseit és felhatalmazta, hogy a szükséges kiadásokat továbbra is teljesítse és azokat az akkor fennálló, esetleg módosítandó vagy újonnan hozandó jogszabályok alapján befolyó bevételeiből fedezhesse. A pénzügyminisztert hitelműveletekre hatalmazta fel, s a kormányt a költségvetésnek a törvényhozás elé terjesztése alól felmentette; csak azt írta elő, hogy a nemzetgyűlést a kiadásokról és bevételekről, az 1944. évi költségvetés<sup>57</sup> rovatrendjének megfelelő elszámolással, az év vége után 3 hónapon belül tájékoztassa. 1946-ban lényegileg ugyanezt a felhatalmazást ismételték meg, korlátozott időhatárral,<sup>58</sup> majd ismételten meghosszabbították.<sup>59</sup> Végre létrejött az 1947: XIV. tv. az 1946/47. évi állami költségvetésről. Ez azonban már nemcsak rovatok és alrovatok, de még fejezetek szerinti részletezést sem tartalmaz, mindössze a kiadásokat bontja rendes, átmeneti és beruházási, s a bevételeket rendes és rendkívüli részre. Az országgyűlés elé, hasonlóan a régi gyakorlathoz, terjesztettek ugyan egy részletesebb költségvetést is, de ez tágabb nyilvánosságra nem került és a költségvetési törvények részévé nem vált.

Ezután újabb felhatalmazások következtek, most már a hároméves gazdasági tervre is utalással,<sup>60</sup> míg létrejött az 1948: XIX. tv. az 1947/48. évi állami költségvetésről, ismét rovatrend szerinti részletezéssel. Ez volt utolsó így részletezett költségvetési törvényünk.

Ezután a költségvetési évről a tervgazdálkodásra való áttéréssel kapcsolatban a naptári évre való visszahelyezésével, újabb felhatalmazási törvény<sup>61</sup> következett, mit meg is hosszabbítottak.<sup>62</sup> A 600/1948. GF. hat. elrendelte a népgazdasági terv és a költségvetés összehangolásához szükséges intézkedéseket. Ezóta a költségvetés szorosan a népgazdasági terv alapján épül fel. Az ezután létrehozott új törvény<sup>63</sup> az 1949. évi állami költségvetésről újra elejtette a részletezés elvét és a költségvetésnek csak főösszegeit tartalmazza rendes, rendkívüli és átmeneti kiadások és bevételek feltüntetésével, az 1947: XIV. tv. mintájára. Ez a gyakorlat ezzel állandóvá is vált.

Két további költségvetési törvény<sup>64</sup> után az 1951: IV. tv. még tovább egyszerűsít, mikor a költségvetésben csak bevételt és kiadást, valamint felesleget állapít meg, ami összefügg azzal is, hogy ez az első oly költségvetésünk, amely nemcsak a népgazdasági terv általános irányainak, hanem ötéves tervünk gazdasági mutatószámainak alapján készült. Ugyanezt a mintát követte az 1952: V. tv. is.

1953-ban nemcsak új költségvetésről, de az előző évi költségvetési törvényben foglalt felhatalmazás meghosszabbításáról sem alkottak törvényt. Ellenben egy rendelet elrendelte, hogy a költségvetés és a népgazdasági terv

<sup>57</sup> 1943: I. tv.

<sup>58</sup> 1946: XVII. tv.

<sup>59</sup> 1946: XXVII., 1947: II., VIII. tv.

<sup>60</sup> 1947: XX., XXV., 1948: VIII. tv.

<sup>61</sup> 1948: XXXIV. tv.

<sup>62</sup> 1948: LIX. tv.

<sup>63</sup> 1949: V. tv.

<sup>64</sup> 1949: XXVIII., 1950: III. tv.

hatékonyabb összekapcsolása végett az országgyűlés a költségvetést a jövőben minden év első felében oly időpontban tárgyalja le, amikor az éves népgazdasági terv már megállapítást nyert. S e rendelet szerint mindaddig, míg az országgyűlés a költségvetést meg nem állapítja, az államháztartás viteléről — a népgazdasági terv, ezen belül a költségvetés tervezett előirányzata keretében — a Minisztertanács gondoskodik.<sup>65</sup> Ezért nem alkottak ebben az évben már felhatalmazási törvényt. 1954-ben azután egy ismét újmintájú költségvetés<sup>66</sup> született, a bevétel, kiadás és felesleg végösszegeinek feltüntetésével. Ezt a rendszert követik későbbi költségvetési törvényeink<sup>67</sup> is.

A modern alkotmányjogoknak szinte kivétel nélküli gyakorlata, akár demokratikus, akár autokratikus rendszerű, parlamentáris, prezidenciális vagy tanácsai formájú államról van is szó, hogy a költségvetést, a szocialista állam pedig a népgazdasági tervet is, törvényhozási úton fogadják el. A különbség a végrehajtásban van, s különösen abban, hogy milyen eltérést engednek a költségvetéstől nem-törvényhozási úton.

Bizonyos kivételt, formai eltérést találunk a svájci alkotmányban.<sup>68</sup> E szerint a költségvetést (Voranschlag, Budget) a szövetségben a szövetségi gyűlés, a kantonokban ugyancsak a törvényhozó testület, sőt az ún. Landgemeindé-ben a közvetlen demokrácia szabályai szerint összegyűlekezett nép és részben referendum határozza meg. A szövetségi költségvetést azonban, és éppen ez a különleges svájci intézkedés, a törvényhozó testület (szövetségi gyűlés) nem szövetségi törvény, hanem egyszerű szövetségi határozat alakjában fogadja el, hogy ne lehessen népszavazás elé vinni. Az ún. »Finanzreferendum«-nak ez a kizárása, szokásjogi alapon, ma már tételesjogi szabálynak tekinthető, s hasonlít a mi régi országgyűléseinknek ahhoz a gyakorlatához, hogy a zárszámadásokat nem törvény, hanem országgyűlési határozat alakjában vették tudomásul, hogy ne kelljen királyi szentesítés alá bocsátani. Ezt a gyakorlatot a svájci alkotmányjogászok azzal indokolják, hogy a referendum ezen a területen egyrészt megoldhatatlan jogi nehézségeket jelentene, mert a szövetségi költségvetés legtöbb tétele hatályos szövetségi törvényen alapul és így úgysem lenne törölhető; másrészt félnek, hogy a referendummal járó huzavona megakasztaná a szövetségi háztartást. Ugyanezért kizárt a referendum a kantoni költségvetéseknél is.<sup>69</sup> Bizonyos hasonlóságot mutat a svájccal az olasz alkotmánynak az a rendelkezése, hogy adó- és költségvetési törvények (leggi tributarie e di bilancio) tárgyában népi referendumnak éppúgy nincs helye, mint a nemzetközi szerződésnek ratifikálása és amnesztia tekintetében.<sup>70</sup>

#### 4. Költségvetési eljárás

Ha egy államban a törvényhozó testületnek több háza van, a költségvetés jelentősége megnyilvánul abban is, hogy a reá vonatkozó törvényjavaslatot rendszerint csak a népet közvetlenebbül képviselő alsóházban lehet benyújtani, sőt a felsőházakat gyakran még a későbbi állásfoglalásban is korlátozzák.

<sup>65</sup> 1953. évi 26. sz. törvényerejű rendelet.

<sup>66</sup> 1954: IV. tv.

<sup>67</sup> 1955: I., 1956: II., 1957: III., 1958: I., 1959: I. tv.

<sup>68</sup> BV. 1874, Art. 152–3.

<sup>69</sup> Vö. Ruck 152.

<sup>70</sup> 1947, Art. 75. Vö.: Carullo 240.

Angliában például a szokásjog szerint a bevételek és kiadások megszavazása kizárólag az alsóházra tartozik. A lordok háza a költségvetési előirányzatot nem is tárgyalja, s a költségvetési törvényjavaslat csak formális megerősítésre kerül eléje, és a törvényekkel szemben ma már különben is csak suspensiv vétót gyakorolhat. A holland felsőház sem módosíthatja a költségvetési törvényjavaslat részleteit, csak azt egészben elfogadhatja vagy elvetheti.

A kontinentális jogokban egyébként ily formális tilalom általában nincs, legfeljebb annyi korlátozás, hogy a költségvetési törvényjavaslatot az alsóházban kell benyújtani. Így pl. a belga<sup>71</sup> s a régi francia<sup>72</sup> alkotmány; és ezt a korlátozást a IV. és V. köztársaság alkotmányai (1946, 1958) sem hatálytalanították. A II. világháború utáni francia alkotmányozó nemzetgyűlés (Assemblée Constituante, 1946) hatásköre a költségvetés megalkotására is kiterjedt, de angol mintára korlátozott volt, amennyiben a kiadások tekintetében nem illette meg iniciatíva, sőt költségvetési hatáskörét egyes speciális törvények<sup>73</sup> is korlátozták. Ily lényeges korlátozás volt például, hogy egyes intézkedéseket a törvényhozás hatásköréből a kormány törvényerejű rendeleteinek körébe utaltak. A végleges alkotmány (1946) ezzel szemben visszaállította a nemzetgyűlés (Assemblée Nationale) hatáskörét, sőt tágabbra méretezte, mint a III. köztársaság képviselőházáé (Chambre des Députés) volt. A törvényhozó hatalom delegálhatósága s ezzel törvényerejű rendeletek kibocsátásának joga ismét megszűnt,<sup>74</sup> így e hatalmi ág egyedüli birtokosa a nemzetgyűlés lett. Reá szállt vissza a teljes pénzügyi hatalom is, a költségvetés, számlaszabályozás megszavazása. Kiadásokat kezdeményezhetett, csak nem emelhetett. A második kamarának a költségvetés szempontjából lényeges szerepe nem volt.<sup>75</sup> Az V. köztársaság alkotmánya (1958, Art. 34—9, 46) e tekintetben lényeges változást hozott. A törvényeket továbbra is a parlament szavazza meg, két házban, de törvényhozási hatáskörben csak egyes, az alkotmányban taxatív felsorolt ügyek maradtak; ezek közt vannak mindenféle közadó alapja, mérve és behajtási módzatai, valamint a pénzkibocsátás szabályozása. Továbbra is költségvetési törvény (loi de finances) határozza meg az állami bevételeket és kiadásokat. A fel nem sorolt kérdések óriási tömege rendeleti hatáskörbe került, s természetesen, hogy az ezek tárgyában kibocsátott régi törvények is rendeletileg módosíthatók; sőt az alkotmány kibocsátása után kiadott törvények is, ha tárgyakat az Alkotmánytanács (Conseil Constitutionnel) rendeleti jellegűnek minősíti. Záros határidőn belül a kormány a parlamenttől felhatalmazást kérhet törvényhozási ügyek rendeleti szabályozására is, de bizonyos időn belül törvényjavaslatot kell előterjesztenie ezek végleges rendezésére, minek elmulasztása a rendelet hatálytalanítását vonja maga után. A költségvetési törvény javaslatát először az alsóházhoz (Assemblée Nationale) kell benyújtani. Törvényjavaslatot a miniszterelnökön kívül a parlamenti tagok is benyújthatnak, s ez alól a pénzügyi jellegű javaslatok sem kivételek; azzal a korlátozással azonban, hogy a képviselők javaslatai és módosító indítványai nem fogadhatók el, ha a bevételek csökkentését vagy közteher létesítését vagy súlyosbítását célozzák. Az olasz alkotmány a költségvetés parlamenti tárgyalásánál a rendes el-

<sup>71</sup> 1832, Art. 27.

<sup>72</sup> 1875, Art. 8.

<sup>73</sup> Lois de 12. XII. 1945, 8. II. 1946.

<sup>74</sup> 1946, Art. 13.

<sup>75</sup> Duverger 242—3.

járást (procedura normale) rendeli, így a költségvetési javaslat a parlament mindkét házában benyújtható, csak referendumnak nincs helye vele szemben.<sup>76</sup> *Nálunk*, míg két kamarás országgyűlésünk volt, a törvénykezdeményezés joga a főrendi, majd felsőházat is megillette, de a minisztérium a költségvetést és a zárszámadást országgyűlési megvizsgálás és jóváhagyás végett az alsóháznál volt köteles benyújtani.<sup>77</sup> A szokás ezekben az államokban is úgy alakult, hogy a felsőházak nem szóltak bele a költségvetési törvény részleteibe.

Különlegesen szabályozta a kérdést az *osztrák* alkotmány.<sup>78</sup> Ez a felsőháznak (Bundesrat) általában nem biztosít az alsóházzal (Nationalrat) paritásos helyzetet. A szövetségi költségvetést (Bundesvoranschlag) a Nationalrat állapítja meg, a tagállamokét pedig ezek törvényhozó testületei (Landtagok). A szövetségi költségvetést a Bundesratnak csak tudomásulvétel végett küldik meg.<sup>79</sup> A *finn* alkotmány (1919) a képviselőház kizárólagos hatáskörébe utalja az éves költségvetési törvény megszavazását. Ennek hozzájárulása nélkül nem lehet adót kivetni vagy államkölcsönt kibocsátani. A megszavazott költségvetést ugyanúgy hirdetik ki, mint a törvényeket, de a köztársasági elnök azt nem módosíthatja, sem a kihirdetést meg nem tagadhatja. Viszont a képviselőház is kötve van annyiban, hogy a már felvett kölcsönök törlesztési és kamatösszegeit s a költségvetési év alatt kibocsátott rendelkezésekkel kapcsolatos költségeket köteles a költségvetésbe beállítani, egyéb kiadások felől azonban szabadon dönt.<sup>80</sup>

Az Egyesült Államok és a Szovjetunió alkotmányjoga viszont nem tesz ily megkülönböztetést a törvényhozás házainak szerepe közt költségvetési ügyekben sem, ami természetesen korántsem jelenti azt, hogy a két jogrend funkcióját mechanikusan egyenlően kellene elbírálni, az alapjukul szolgáló társadalmi tényezők eltéréseire tekintet nélkül (*si duo faciunt idem, non est idem*).

Az *Egyesült Államokban* a senatus és a képviselőház először külön bevételi és kiadási bizottságokban, majd plenáris bizottságban és végül magában a házban tárgyalja a költségvetési törvényeket. Egyeztetésre, összehangolásra az ún. National Budget System (1921) megalkotásáig egyáltalán nem volt mód. Azóta az Elnöknek van bizonyos egyeztető szerepe, de a hangsúly ma is a szétfolyó bizottsági, sőt albizottsági tárgyalásokon van.<sup>81</sup> A tagállamközi forgalmat a kongresszus nem adóztathatja meg, s az új adókat egységesen kell kivetni az egész szövetség területén.<sup>82</sup> Ha a két ház nem tud megegyezni a költségvetésben, paritásos bizottságot küld ki a nézeteltérés rendezésére, s e bizottság javaslatai fölött a házak egyszerű szavazással döntenek. Az Alkotmány csak annyi korlátozást tartalmaz, hogy a költségvetést a képviselőházban kell benyújtani, egyébként a két ház hatásköre, csekély különbségtől eltekintve,

<sup>76</sup> 1947, Art. 71, 75, 81. Vö. Carullo 232–63.

<sup>77</sup> 1848: III. tv. 37. §, 1897: XX. tv. 3. §, 1926: XXII. tv. 30. §.

<sup>78</sup> Art. 42, B.–VG. 1929.

<sup>79</sup> Art. 42 (5), B.–VG., – Vö. Adamovich 351. ff.; Melichar: Finanzsystem, 183–7.

<sup>80</sup> 1919, Art. 61–74. – Vö. Merikoski 40, 247.

<sup>81</sup> Vö. Burkhead 9–29, 96–100.

<sup>82</sup> Alk. (1787), Art. I, Sec. 8, § 1; Sec. 9, § 5. Vö. Corwin–Peltason 20 et seq. köv. II., Márfy 76–7.  
rogative without grant of Parliament.« Vö. Burkhead 7–8.



egyenlő.<sup>83</sup> Igen hasonló ehhez a *kanadai* eljárás.<sup>84</sup> Az *argentin* alkotmány (1949) szerint a költségvetési javaslatot a képviselőházhoz (Cámara de Diputados) kell benyújtani s a senatus csak revíziót gyakorol.<sup>85</sup>

A Szovjetunióban ugyancsak egyenjogú a törvényhozó testület két háza, a Szövetség és a Nemzetiségek Tanácsa a költségvetés tárgyalásában is. Mindkét ház állandó költségvetési bizottságokat választ, melyek megvizsgálják a Szovjetunió Minisztertanácsa által a Legfelsőbb Tanács elé terjesztett költségvetési törvényjavaslat politikai és gazdasági tartalmát s kiadási és bevételi részleteit. A bizottságok külön-külön határoznak és e határozatok alapján a Szovjetunió Legfelsőbb Tanácsának két háza együttes ülésen hallgatja meg a Szovjetunió Minisztertanácsának a Szovjetunió állami költségvetéséről szóló jelentését, minek előadója a Minisztertanács nevében a Szovjetunió pénzügyminisztere. Ezután a költségvetés vitáját a Szovjetunió Legfelsőbb Tanácsa a Szövetség Tanácsának és a Nemzetiségek Tanácsának külön tartott nyilvános ülésein folytatja le, a költségvetési bizottságok előadóinak jelentései alapján. A költségvetési bizottságokat és a házakat semmi sem korlátozza a költségvetéssel kapcsolatban beterjeszteni kívánt helyesbítések vagy pótlások tekintetében sem az ügyrendet, sem a lényegre vonatkozó tárgyalást illetően. A tételeket csökkenthetik és növelhetik. Sőt a szovjet törvényhozás a költségvetés elfogadásán felül annak végrehajtását is ellenőrzi. A Legfelsőbb Tanács a bevételeket forrásaik szerint, a kiadásokat gazdasági ágazatok szerint hagyja jóvá. Ennek elfogadása után következik az éves költségvetési törvény tárgyalása. Ez már csak a Szovjetunió állami költségvetésének bevételi és kiadási végeredményét, valamint a szövetségi köztársaságok állami költségvetéseinek bevételi és kiadási végeredményeit tartalmazza. Megállapítja továbbá a szövetségi köztársaságok részesedési százalékait az össz-szövetségi bevételekből és kiadásokból. S minden szövetségi köztársaság számára jóváhagyja azokat az összegeket, amelyeket azok költségvetéséből az autonóm köztársaságoknak, valamint a helyi költségvetéseknek kell átadni. Ezek további elosztása azonban már a szövetségi köztársaságok hatáskörébe tartozik. A szövetségi köztársaságok állami költségvetésének, a köztársasági költségvetésnek, az egyes autonóm köztársaságok, határterületek, területek, városok költségvetési összeállításának a szövetségi köztársaságok minisztertanácsa által elfogadott tervszövegeit az illető köztársaság Legfelsőbb Tanácsa hagyja jóvá, ugyanolyan részletezésben, mint az unió a szövetségi költségvetést, tehát a bevételi részt forrásokra, a kiadásokat gazdasági ágazatokra bontva. Az ezután megalkotott törvény pedig ott is csak az állami és köztársasági költségvetés bevételeinek és kiadásainak főösszegeit tartalmazza, valamint a határterületek, területek és az autonóm köztársaság költségvetésének bevételi és kiadási főösszegeit. A szövetségi köztársaság állami költségvetési törvénye megállapítja az autonóm köztársaságok, határterületek, területek és köztársasági alárendeltségű városok részesedésének százalékát is az állami bevételekből és adókból.<sup>86</sup>

Itt említhetjük meg, hogy a *lengyel* alkotmány szerint a Szejm ülésszaka nem rekeszthető be a terv- és a költségvetési törvény megalkotása

<sup>83</sup> Art. I., Sect. 7, § 1. — Vö. Богачевский, cpt. 74–85.

<sup>84</sup> McGregor Dawson 428–9.

<sup>85</sup> 1949, Art. 62.

<sup>86</sup> Vö. Ровинский, I, 310–2., Оболенский; : i. m., passim.

előtt,<sup>87</sup> ezt a rendelkezést a lengyel népköztársasági alkotmány<sup>88</sup> sem érinti, csak annyit mond ki, hogy az állami költségvetést a Szejm évenként szavazza meg.

## II. A KÖLTSÉGVETÉS, MINT ALKOTMÁNYBIZTOSÍTÉK

### 1. A költségvetés: terv és törvény

#### 1.

A költségvetés törvénybe cikkelyezése parlamentáris kormányformájú államokban kettős célt szolgál. Nemcsak az állam gazdasági tervét rögzíti (természetesen hiányosan, mert a magánszektor és az autonóm testületek gazdálkodása hiányzik belőle) a következő költségvetési időszakra, hanem fontos alkotmánybiztosíték is az országgyűlés kezében a mindenkorai kormányokkal szemben. De hol az egyik, hol a másik jelleg háttérbe szorul. Az angolszász államokban például, ahol a kiadásokra és a bevételekre külön-külön költségvetés készül, a tervjelleg erősen háttérbe szorul.

A szocialista jogok ezzel szemben a költségvetésnek nem alkotmánybiztosítéki, hanem tervjellegét domborítják inkább ki. A költségvetés — írja Ровинский<sup>89</sup> — mint állami pénzügyi terv, az államhatalmi és államigazgatási szervekhez szól és azok pénzügyi tevékenységét irányítja. Egyes polgárok számára a költségvetés sem jogok, sem kötelezettségek forrásául nem szolgál, mert mindkettőnek megfelelő jogszabályon kell alapulnia.

A régi államtan területén is találkozunk olyan nézetekkel, amelyek a költségvetés alkotmánybiztosíték jellegét, bár sokszor egymással ellentétes okokból, elvileg kétségbevonták. Már a nagy német jogtudós, Paul Laband a költségvetés tervjellegét tartotta lényegesnek, s kétségbevonta annak jogi normajellegét. Egyszerűen törvény alakjában fogalmazott kormányzati aktust látott benne. És ennek a felfogásnak francia és olasz követői is akadtak Esmein, Boucard—Jèze és Brunialti személyében. De ha a költségvetés anyagi értelemben nem törvény, akkor alkotmányjogilag nélküle is lehetne kormányozni, s az országgyűlés által való megtagadásának jogi jelentősége nincs, — ezt a következtetést vonják le Laband tanításaiból olyan kiváló jogtudósok, mint Gneist, Stein Lőrinc és Zorn, nálunk Concha és Mariska, a politikusok közül pedig Bismarck és Eötvös.<sup>90</sup> Másrészt logikai ellentmondást is látnak a költségvetési törvényjavaslat leszavazásában, mert a felhatalmazás megtagadása szerintük azt jelentené, hogy az állam nevében senki se gazdálkodik, ami képzelenség.

Ez a felfogás azonban nem meggyőző. A költségvetés ugyanis két részből áll, legalábbis a parlamentáris államokban. Nemcsak számvetést tartalmaz, hanem felhatalmazást is ad a kormánynak a kiadások megtételére és bevételek beszedésére (*appropriatio*). Az első rész valóban terv, számadás, ha sokszor hiányos is. A második rész azonban már mindenféle értelemben jogszabály, és-

<sup>87</sup> Kisalk., 1947., Art. 7, § 2.

<sup>88</sup> 1952, Art. 19.

<sup>89</sup> РОВИНСКИЙ, I, 312.

<sup>90</sup> Vö. Tomcsányi 86. s köv. II.

pedig a parlamentáris felfogás értelmében az alkotmányos kormányzás előfeltétele. Ezt hangoztatta már az előbb említett felfogással szemben G. Jellinek és utána sokan mások.<sup>90a</sup> Az appropriáció megtagadása pedig nem azt a képtelen kívánságot jelenti, hogy az állam nevében senki ne gazdálkodjék, vagy a gazdasági tervet ne teljesítsék, hanem azt, hogy más gazdálkodjék, illetve biztosítsa a tervteljesítést és ne egy olyan kormány, amely iránt az országgyűlés többsége bizalmatlan, s amelyet erre a feladatra alkalmatlannak talál. Az »*ex-lex*« állapot, ahogy a felhatalmazás megtagadása után bekövetkező törvényen kívüli állapotot konyhalatinsággal nevezni szokták, nem célja a parlamentáris kormányzatnak, hanem az az ár, kockázat, amit hajlandó kivételesen megfizetni azért, hogy a kormányok érezzék maguk fölött a népképviselői országgyűlés tekintetét, és annak tudatában vezessék az adminisztrációt, hogy a népnek módjában áll felettük hatékony ellenőrzést kifejtenie. Ez eljárás jogi jelentősége pedig az, hogy az országgyűléssel szembekerülő kormányt nyílt színvallásra kényszeríti: vagy kénytelen lemondani, mivel anyagi eszközök hiányában az államgépezetet nem vezetheti, vagy felhatalmazás nélkül folytatja a gazdálkodást, de ezzel az állam törvényeit nyíltan megsérti, lehetőséget adva ezzel az országgyűlésnek, hogy a kormány tagjainak politikai és büntetőjogi felelősségrevonása iránt most már intézkedhessék.<sup>91</sup> A miniszterek, stb. felelősségrevonásának az idézett régi magyar törvényekben is szabályozott eljárását a szocialista alkotmányok ugyan általában nem ismerik,<sup>92</sup> ez azonban nem azt jelenti, hogy a törvényhozó testület rendelkezéseivel szembe helyezkedő minisztereket itt ne lehetne felelősségrevonni, hanem azt, hogy a felelősségrevonás részben politikai úton, visszahívásukkal történjék,<sup>93</sup> részben büntetőjogilag, a törvény rendes útján.

Erről a kockázatról a parlamentáris kormányrendszer nem mondhat le, egyik jellemzője lévén, hogy a kormány a népképviselői országgyűlés ellenőrzése alatt működik, és ha ez lényeges kérdésben leszavazza, le kell mondania és átadnia helyét olyan új kormánynak, amely az országgyűlés többségének bizalmát bírja. Mivel azonban az alkotmány végső garanciái sokszor *lex imperfecták* és előfordult az, hogy egyes kormányok nem voltak hajlandók leszavaztatásuk alkotmányjogi következményeit levonni, ezért alakult ki parlamentáris államokban az a gyakorlat, hogy az országgyűlés az olyan kormánytól, amelytől bizalmát megvonta és mégse mondott le, megtagadta a felhatalmazás megszavazását kiadások teljesítésére, bevételek beszedésére és általában az újoncok behívására is. Ez az állapot (*ex-lex*) természetesen súlyos megrázkódtatással jár az állam életére, miként ez nálunk is bebizonyult az úndarabontkormány idején; ezért az országgyűlések csak *ultima ratioként* fordultak hozzá.

Régi jogunkban, mely a közteherviselést közismerten még nem ismerte, országgyűléseink mégis féltékenyen őrködtek az adómegajánlási jog megőrzésén. Ennek oka talán az, hogy akkor az uralkodóházzal folytatott küzdelemben a költségvetési jognak, ha ezt az előzőjét már így nevezhetjük, éppen al-

<sup>90a</sup> Tezner, Rümelin, nálunk Deák Ferenc stb. Vö. Tóth 33, Tomcsányi 86. s köv. II., Márfy 76–7.

<sup>91</sup> 1848: III. tv. 32. §, 1867: XII. tv. 50–1. §, 1870: XVIII. tv. 9. §, 1945: XI. tv. 11. §, 1946: I. tv. 16. §.

<sup>92</sup> Vö. Beér–Kovács–Szamel, II. 28.

<sup>93</sup> 1949: XX. tv. 21. § 2, 3.

kormánybiztosító jellege volt előtérben. Az 1504: I. tv. odáig ment, hogy az országgyűlési megajánlás nélkül önszántukból adót fizető megyéket és nemeseket hitszegőknek deklarálta. Még a rendkívüli országgyűlésen való adó-megajánlás ellen is tiltakoztak.<sup>94</sup> Hasonlóképp az uralkodónak az ellen az óhaja ellen, hogy az adót ne egy, hanem több évre szavazzák meg.<sup>95</sup> Különösen élesen foglalt állást II. József abszolutista kísérlete után az 1790: XIX., majd az 1825: IV. tv. mellett, hogy az adók megajánlása az országgyűléshez tartozik, ettől még rendkívüli esetben sem vonható el, s a megállapításon országgyűlésen kívül semilyen változtatás nem ejthető. Ezt az elvet vitte át a felelős minisztérium megalakítását követő időkre az 1848: III. tv. 37. §-a és az ezen alapuló parlamenti szokás és gyakorlat.<sup>96</sup> A kiegyezés után pedig az 1867: X. tv. kimondta, hogy a költségvetésnek országgyűlésileg történő megállapítása mindig csak egy évre terjed, s újabb megállapítás és megajánlás nélkül adót kivetni és behajtani nem szabad. Lényegileg ezt ismétli meg az 1867: XII. tv. 17. §-a. Az 1886: XXI. tv. 20. §-a szerint pedig az országgyűlés által meg nem szavazott adó tényleges behajtására vonatkozó rendeletek kivétettek a végrehajtás kötelezettségének szabálya alól. Végül népköztársasági alkotmányunk szerint az országgyűlés gyakorolja a népszuverenitásból folyó összes jogokat, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit, s e jogkörében egyebek között meghatározza az állami költségvetést és megállapítja a népgazdasági tervet.<sup>97</sup>

## 2.

A költségvetési jog ilyen fejlődésére nemcsak a hazai, hanem az összehasonlító jog története is számos példát nyújt.

*Angliában* már a Magna Charta (1215) biztosította az akkor még csak kiváltságos osztályokra szorítkozó országgyűlés hasonló jogát. »Nullum scutagium vel auxilium — írja 12. cikke — ponatur in regno nostro nisi per commune concilium regni nostri.« A Petition of Right (1628) szerint a parlamentnek törvényben kijelentett beleegyezése nélkül senki sem kényszeríthető adófizetésre (10. c.). És a Bill of Rights (1689) is törvénytelennek bélyegzi az adószedést parlamenti megajánlás nélkül.<sup>98</sup>

A *francia* jogban a királyok már korán kötelezettséget vállaltak arra, hogy az Etats Généraux hozzájárulása nélkül adót nem szednek (1302, 1314). Később azonban ezt állandóan megszegték, rendeletileg vetették ki az adókat, s egyáltalán össze sem hívták az országgyűlést. Ezt az eljárást a forradalmi nemzetgyűlés 1789. VI. 17-i határozatában alkotmányellenesnek is bélyegezte. Az ember és polgár jogainak deklarációja (1789) pedig a polgárok alapvető jogának nyilvánította azt, hogy közvetlenül vagy képviselőik útján a közadókat megállapítsák, azokhoz szabadon hozzájáruljanak, hovaforrásukat ellenőrizzék, hányadukat, kivétési és beszédési módjukat és tartal-

<sup>94</sup> 1715: VIII., 1741: XXII. tv.

<sup>95</sup> 1559: XV. tv.

<sup>96</sup> Tomcsányi 48.

<sup>97</sup> 1949: XX. tv. 10. § 3b, c.

<sup>98</sup> 4. c.: »The levying of money for the use of the Crown by pretence or prerogative without grant of Parliament.« Vö. Burkhead 7–8.

mukat meghatározzák (14. c.). Ez alapon az 1791-i alkotmány már a törvényhozás hatáskörébe utalta a közkiadások és közadók megállapítását.<sup>99</sup> A közadókat e szerint a törvényhozás évenként állapította meg és hatályuk meghosszabbítás híján nem terjedt túl az ülésszakon.<sup>100</sup> Ezt az utat követte a *belga* alkotmány (1832) is, amely szerint állami adót csak törvény létesíthet és évente kell megszavazni; a költségvetésbe az összes állami kiadásokat és bevételeket fel kell venni.<sup>101</sup>

A *németeknél* ellenben nem tudott kialakulni parlamenti költségvetési jog, csak a francia forradalom hatására jutottak el ők is ehhez. Az 1850-es porosz alkotmány lényegileg a francia—belga jogot recipiálta, mikor előírta az összes kiadások és bevételek évi költségvetési törvényben történő megajánlását.<sup>102</sup> De a már egyszer megajánlott adókat náluk mindaddig be lehetett szedni, míg új törvény meg nem változtatta.<sup>103</sup> Ezt a porosz jogot vette át a német birodalmi alkotmány<sup>104</sup> is. Az *osztrák* jog, miután Ausztria is alkotmányos állam lett, ugyancsak a belga mintát vette át, s az állami költségvetés megállapítását a Reichsrat hatáskörébe utalta.<sup>105</sup> Az *Egyesült Államok* alkotmánya (1787) az angol példát követve, a kongresszus hatáskörébe utalja az adókiivetést és az állam anyagi jólétéről gondoskodást<sup>106</sup> éppúgy, mint a kiadásokat.<sup>107</sup>

## 2. Védekezés az »ex-lex« ellen

A költségvetés alkotmánybiztosíték jellegének azonban van egy gyakorlati ára a parlamentáris kormányrendszerű államokban, ami sok zavart okozott és engedményekre vezetett az elvek rovására. A kormány ugyanis nemcsak akkor jöhet bajba, ha leszavaztatása után is ragaszkodik helyéhez s az országgyűlés kénytelen tőle megtagadni a felhatalmazást a költségvetés alkalmazására. Ilyen drámai ok nélkül is bekövetkezhet az, hogy az országgyűlés nem készül el idejében a költségvetés letárgyalásával. Ilyenkor az a veszély fenyeget, hogy »ex-lex« állapot következik be, bár azt senki nem akarja.

E veszély elkerülésére különböző módszereket alkalmaznak. Az országgyűlési ügyrendek különleges *gyorsított eljárást* szoktak előírni szigorú tárgyalási fegyelemmel a költségvetési tárgyalásra. Így az Egyesült Államokban a költségvetési tárgyalásokon a képviselőházban a szónokoknak 5 perces beszédidejük van.<sup>108</sup> A finn kamarában pedig egyetlen olvasásban tárgyalják.<sup>109</sup>

<sup>99</sup> Const., tit. 3., ch. 3, sec. I, art. 1.

<sup>100</sup> Tit. 5, Art. 1.

<sup>101</sup> Const. 1832, Art. 111, 115.

<sup>102</sup> Verf. 1850, Art. 99.

<sup>103</sup> Art. 109.

<sup>104</sup> Verf. 1871, Art. 69, 71.

<sup>105</sup> Ges. 17. XII. 1867, Art. 11.

<sup>106</sup> Const. 1787, Art. I, Sect. 8, § 1: »To lay and collect taxes, duties, imposts and excises, to pay the debts and provide for the common defence and general welfare of the United States.«

<sup>107</sup> Art. I, Sect. 9, § 1: »No money shall be drawn from the treasury but in consequence of appropriation made by law.« Vö. Várnai 15–7, Tóth 6. s. köv. 11., Kiss 90–8, Tomcsányi 13–48, Heller 38. s. köv. 11. stb.

<sup>108</sup> Vö. Богачевский 77.

<sup>109</sup> Merikoski 247.

A mi volt ügyrendünk (1946) is kimondta, hogy a költségvetést az országgyűlés legalább napi 8 órás üléseken tárgyalja. Általános és részletes tárgyalásra is tárcánként egy-egy ülés volt fordítható. A kijelölt szónokok beszédideje 30—30 perc, a többieké és a címekhez hozzászólóké 15—15 perc volt; a tárca vitáját a második ülés végén a hozzászólásra jelentkezőkre tekintet nélkül be kellett zárni. A zárszamadás tárgyalásakor pedig a beszéd ideje legfeljebb egy ízben ugyanannyival meghosszabbítható 30—30 perc volt. A költségvetési törvénynek ez a gyorsított eljárása kísértetbe szokta hozni a kormányokat, hogy belőlük csempésszenek és így szavaztassanak meg a költségvetéssel össze nem függő rendelkezéseket is. Ez azonban alkotmányellenes eljárás, ami ellen a parlamentek tiltakozni szoktak. Jelenlegi ügyrendünk<sup>110</sup> a költségvetés tárgyalására a fent ismertetettekhez hasonló, speciális szabályokat nem tartalmaz, mivel ma az országgyűlés tanácskozási rendje úgyis sokkal sommásabb, összevontabb. Azonban ez is lehetőséget ad arra, hogy a NET vagy a minisztertanács javaslatának előterjesztője kérhesse a javaslat sürgős tárgyalását, ami felől az országgyűlés vita nélkül határoz. Ilyenkor a javaslatot a következő ülés napirendjére kell tűzni és folyamatosan tárgyalni.<sup>111</sup>

Másik módszer a véletlenül bekövetkezhető »*ex-lex*« állapot megelőzésére a költségvetési év kezdetének január 1-ről későbbre tolása, vagyis a *naptári és költségvetési év szétválasztása*. A hosszú nyári szünetekről visszatérő képviselők ugyanis a naptári év végéig sokszor nem képesek letárgyalni a költségvetést, ha azt részletes lelkiismeretességgel teszik. Nálunk az Ausztriával való államkapcsolat idején különösen indokolt volt az eltolás, mivel a két államnak közös ügyei is voltak, melyeket le kellett tárgyalni a költségvetésbe beillesztés előtt; ennek ellenére csak az 1913: XXVI. tv. helyezte át a költségvetési év kezdetét július 1-re. Az államkapcsolat megszűnése után ez az ok elesett, mégis csak az 1939: VII. tv. helyezte vissza költségvetési évet a *naptári évre*. Az önkormányzati testületeknek akkor még külön futó autonóm költségvetései időközben is a naptári évvel estek egybe. 1945-ben a költségvetési év kezdetét augusztus 1-re helyezték át, majd a tervgazdálkodás bevezetésére tekintettel megint visszatértek a naptári évre.<sup>112</sup> A legtöbb állam ugyanezt a megoldást fogadja el; így a Szovjetunió 1931 óta, továbbá Ausztria, Belgium, Dánia, Hollandia, Svájc, Svédország, Görögország, stb. *Április 1-én* kezdődik a költségvetési év Angliában, Franciaországban, a német államokban, Indiában, Romániában, Egyiptomban, Kanadában, Japánban, stb. *Július 1-én* kezdődik: az Egyesült Államokban, Mexikóban, Olaszországban, Spanyolországban, Norvégiában, Portugáliában és általában az amerikai államokban. *Augusztus 1-én* kezdődött a Szovjetunióban 1922—31, Magyarországon 1945—48 között. *November 1-én* Magyarországon 1848 előtt.

Mivel a költségvetési tárgyalásokat a költségvetési év kezdőpontjának eltolása ellenére se tudták sok államban idejében befejezni, megpróbálták ú.i. *pótutalványozási vagy pótkelzési időszak* beiktatását. A pótutalványozási időszak rendszere azt jelenti, hogy a költségvetési év lejárta után bizonyos ideig még lehet múltévi jogcímen alapuló kiadásokat és bevételeket az előző év hitele térhére utalványozni és elszámolni. Ha pedig a pótidőszak alatt a pénztári

<sup>110</sup> 1956: 2. sz. országgyűlési határozat.

<sup>111</sup> 25. §.

<sup>112</sup> 600/1948. GF. h., 1948: XXXIV. tv.

kezelést is elkülönítve vezetik, beszélünk pótkezelési időszakról.<sup>113</sup> Ez nálunk (1912-ig) és a régi porosz jogban 3, Franciaországban 4—6 óra terjedt. Ugyanezt a célt szolgálja és sokszor a pótutaltványozási időszakokkal együtt is előfordul a *hitellekötés*, melynek során a függőben maradt munkálatokra vagy a hátralékos kiadások teljesítésére szükséges összegeket a zárszámadásban hátralékként kezelik, a következő évre átviszlik és ott csak ezekre a kiadásokra használják fel.<sup>114</sup> E megoldásokkal egyideig a magyar jog is kísérletezett és csak az 1915: XII. tv. tért át a pótutaltványozás és hitellekötés módszeréről a *hitelátvitelére*. Ennél a hitelmaradványt vagy egyrészét átvitték a következő költségvetési év kezelésébe, felemelték vele a következő évi költségvetési hitelt és annak keretében használták fel. Később esetenként a hitelátvitelt is eltiltották,<sup>115</sup> majd újra megengedték, de csak a beruházások keretében és legfeljebb 2 év. re.<sup>116</sup> Majd végleg eltiltották, mert a pénzügyi szakemberek szerint nem volt oly nagy szerepe, hogy fenntartása hátrányai mellett is indokolt lett volna.<sup>117</sup>

Ugyanennek a módszernek még erősebb alakja a *költségvetési időszak meghosszabbítása* egy év helyett hosszabb időtartamra. Ennek azonban már elvi kockázatai vannak, mert a túlzott meghosszabbítással a költségvetésnek éppen alkotmánybiztosítéki jellege veszhet el. A *Szovjetunióban* éppen ezért e költségvetési időszak egy év.<sup>118</sup> Láttuk, hogy az 1559: XV. tv. nálunk is milyen határozottan tiltakozott királyainknak a »költségvetési« év megnyújtására irányuló törekvései ellen.<sup>119</sup> A francia Necker még tovább menve, minden kiadás és bevétel egyszer s mindenkorra való megszavazását szerette volna elérni, hogy a kamarák újabb szavazatára csak a változtatásokhoz legyen szükség. Ez természetesen a költségvetési jog alkotmánybiztosító szerepének teljes feladását jelentette volna. Egy évnél rövidebb időre viszont csak kivételes okból szoktak költségvetést megállapítani.<sup>120</sup>

*Belgiumban*, mikor Hollandiával egyesült (1814), a költségvetés rendes bevételeit és kiadásait 10 évre szavazták meg, csupán a rendkívülieket egy évre; de mikor Belgium önállóvá vált (1830), a holland intézményeket s ezek közt az állandó költségvetést is rögtön elvetette és az egyéves költségvetés francia rendszerére tért át. Az I. világháború végéig a kis német tagállamokban talál-

<sup>113</sup> 1897: XX. tv. 25. §.

<sup>114</sup> Vö. Toghze—Gerber: *Költségvetés*, 52.

<sup>115</sup> Pl. az 1925: XVII. tv. 2. §-ával.

<sup>116</sup> 1930: XX. tv. 6. §.

<sup>117</sup> Toghze—Gerber: *Államzámvitel*, II. 6, 60, 73.

<sup>118</sup> Vö. Ровинский I, 311; Шарвин : i. m.

<sup>119</sup> Ferdinandi I. decr. a. 1559. (XX) Art. 15: »Porro, tam subsidium superius humillime promissum, quam gentium oblatum intertentionem, pro clementi majestatis suae postulatione, nec ad sex, nec vero ad tres postremo petitos annos continuari posse visum est: § 1. Cum ob id: quod mos, et consuetudo sit antiqua, cum alias, tum vero majestatis suae quoque caesareae tempore hactenus usque semper observata, ut ablata publice subsidia, ad unum annum saltem durent: tum etiam... § 3. Verentur quoque sacrae majestatis fideles, ne, si in hos sex vel tres postremo postulatos annos consentiant; postea per totum illud temporis, nullum habituri sunt conventum publicum, in quo, ultra consueta offerri subsidia; publica gravamina et necessitates suas declarare deque necessario illorum remedio communibus votis inter se decernere, et concludere possent.«

<sup>120</sup> Így nálunk Kossuth első költségvetése (1848) féléves volt; az 1919-es Tanácsköztársaság alatt átmenetileg havonként állapították meg, 1920-ban pedig a pénzügyminiszter az inflációs bizonytalanságra figyelemmel február—június hónapokra szóló költségvetést nyújtott be.

kozunk még, hosszabb (24, 36, 48 hónapos) költségvetési időszakokkal; a háború után ezek közül csak Baden tért vissza a 2 éves költségvetésre (1922).<sup>121</sup> Viszont Argentínában a költségvetési év az 1949-es alkotmányreform óta a kormány indítványára a kongresszus által legfeljebb 3 évre meghosszabbítható, amit maguk az argentin alkotmányjogászok sem helyeselnek, mivel a demokratikus elvekbe és a nép szuverénitására ütközik az, hogy az anyagi felhatalmazást magának ily hosszú időre előrebiztosítva, a nép bizalmát esetleg elvesztő kormány még éveken át uralmon maradhasson, mivel leszavazására ilyenkor nincs anyagilag szankcionálható lehetőség.<sup>122</sup>

### 3. Állandó és évi költségvetés

További lehetséges, bár kockázatos védekezés az »ex-lex« veszélye ellen az, amikor a költségvetést nem egy, hanem több törvénybe cikkelyezik, melyek közül egyik vagy egyesek nem egy évre, hanem hosszabb időre vagy visszavonásig érvényesek. Ez természetesen kétélű fegyver, mert egyik oldalon lehetővé teszi ugyan a kormányzást a leglényegesebb bevételek és kiadások biztosításával arra az időszakra is, amikor az éves költségvetési törvény még nem készült el, más oldalon viszont csökkenti vagy teljesen meg is hiúsítja az országgyűlés költségvetésalkotási jogában rejlő szankció hatékonyságát. E mellett a több törvényre való szétszaggatás a költségvetés tervjellegét is hátrányosan befolyásolja, sőt az állam gazdálkodását teljesen tervszerűtlenné teheti. Ezt a rendszert, a kontinentális költségvetési jog rendszerével szembeállítva, angolszász rendszernek is nevezik, mert a régi belga és olasz jogtól eltekintve, az európai államok inkább a költségvetés egységén és teljességén alapuló francia rendszert vették alapul. Érdekes, hogy az 1848 előtti régi magyar jogban is a költségeknek csak mintegy egynegyede került évenként szavazás alá; de ez még az ország feudális korába esik, és országgyűléseink e megkerülésük ellen állandóan tiltakoztak is.<sup>123</sup>

Ellenben Angliában a normál- és stabilbudgetnek a rendszere a XVIII. század óta állandósult. A költségvetés kettéoszlott: az éves költségvetési törvényekből kivették egyfelől azokat a már vállalt kötelezettségeket és egyéb kiadásokat, amelyeket attól függetlenül teljesíteni kívántak, hogy a mindenkori kormány bírja-e a parlament többségének bizalmát, másfelől az ezek fedezésére szolgáló bevételeket. Ilyen kiadás elsősorban az államadóssági szolgálat, az uralkodó tiszteletdíja és az igazságszolgáltatás kötelezettségei: az összes kiadások mintegy  $\frac{3}{4}$ -e. A bevételek nagyrésze (Dicey becslése szerint  $\frac{4}{5}$ -e) pedig ugyancsak az évi költségvetésen kívül, állandó adótörvények alapján folyik be ezek fedezetére. Évenként szavazás alá kerülő adó főleg a jövedelemadó és néhány vámtétel. Ezeket az állandó kiadásokat és bevételeket eleinte 3 alapba (Aggregate, General és South Sea Fund) foglalták, melyek később (1787) egyetlen alappá (Consolidated Fund) egyesültek.

Az angol példát követi az Egyesült Államok költségvetési joga, mikor a kiadások egyrészét, éspedig nagyjából ugyanazt, mint az angol jog, szintén

<sup>121</sup> Vö. Teghze-Gerber: Költségvetés, 13–4, Tomcsányi 13. és köv. II., Heller 38. és köv. II.

<sup>122</sup> 1949, Art. 68; Bielsa 453.

<sup>123</sup> Vö. Tóth 56. s köv. II.



hosszabb időre, állandó jelleggel állapítja meg. A kongresszus általi felhatalmazás (authorization) főtípusai: 1. a rendes folyó kiadások, melyek lehetnek egy vagy több évre, sőt évhez kötetlenül megállapítva (one-year, multiple-year, no-year, appropriations); 2. határozott célra, de határozatlan összeggel megállapított évi kiadások; 3. állandó kiadások, melyeket évente egyáltalán nem kell meghosszabbítani; 4. fedezet nélküli megállapított (főleg katonai) kötelezettségvállalások; 5. szerződések engedélyezése, amelyeket utólag külön törvénybe is kell iktatni; 6. átmeneti kiadások (főleg kölcsönök), amelyek visszatérülése várható. A hadsereg költségei legfeljebb 2 évre állapíthatók meg (Alk., Art. I, Sec. 8, § 12). Az Egyesült Államok költségvetése tehát még ma is, az 1921-es reform után, szétfolyó; és még inkább azzá teszi a kongresszus bonyolult bizottsági rendszere, melyben a lényeg gyakran elveszik a részletek úvesztőiben. Az 1909 előtti időben pedig, mikor az Elnök egyeztető szerepe még meg sem kezdődött, az Egyesült Államokban egységes költségvetésről nem is lehetett szó. A reformok a municipiális és tagállami költségvetések terén kezdődtek.<sup>124</sup>

Bizonyos hatással azért ez a rendszer kontinentális államokra is volt. Eltekintve a belga jog már említett tízéves költségvetésétől, a porosz alapokon nyugvó régi *német* birodalmi alkotmány (1871) is eltért a francia költségvetési jogtól, melyet pedig egyébként mintául választott. E szerint a birodalom összes kiadásait és bevételeit az éves birodalmi költségvetésben kellett ugyan előirányozni; de egyrészt kivételesen egy évnél hosszabb időben is megállapíthatók voltak, másrészt a külön törvényeken nyugvó bevételeket mindaddig be lehetett szedni, míg e törvények hatályban voltak, tehát költségvetési felhatalmazás nélkül is (71. §.). A *finn* alkotmány (1919) is különbséget tesz a költségvetés fix és a képviselőház által változtatható tételei között. Előbbiekhez tartoznak például a kölcsönök törlesztési összegei és az államszerződésen alapuló hitelek, továbbá a költségvetési év folyamán hatályban lévő rendelkezések folytán esedékes kiadások, mint a közalkalmazottak törvényen alapuló illetményei. Ezek a költségvetés merev részét alkotják, amelyek tekintetében a képviselőház keze kötve van. A többi kiadásokat viszont évente szabadon vizsgálhatja. Másrészt nem zárhatók ki a költségvetésből azok az adók vagy egyéb bevételek, amelyeket hatályos törvények vagy rendeletek alapján a költségvetési év folyamán be kell szedni.<sup>125</sup>

#### 4. Alapszerű kezelés

A magyar jogban szintén ismerjük, már régi időktől fogva, a költségvetéstől független külön adótörvényeket. Ezek jelentősége azonban nem az volt, mint az angolszász stabilizált budgeté, mert csak az illető bevétel kerekeit szabták meg, de a költségvetési felhatalmazás nélkül nem jogosították fel a kormányt annak beszedésére.

Sokkal közelebbi rokonságban van viszont azokkal az alapszerű kezelés rendszere, amely különösen a két világháború között nagyon elhatalmasodott jogunkban is, jelenleg azonban háttérbeszorulóban van. Alap a meghatározott

<sup>124</sup> Vö. Burkhead 317, 327.

<sup>125</sup> 1919, Art. 67–8; Merikoski 248–9; 268.

célra lekötött bevétel vagy egyéb jövedelmi forrás. Felhasználása nem a költségvetési évhez kötött, sőt sokszor nem is szerepel a költségvetésben. Gyökerei az abszolutisztikus monarchia korába nyúlnak vissza. A kormány számára kényelmes lehet, mert nem kell az országgyűléssel évente megszavaztatnia. Viszont ellenkezik a költségvetés teljességének, áttekinthetőségének és egységének elvével és lényegileg ugyanazok a hátrányai, mint az állandó és éves költségvetés elkülönítésének. Ezért elvileg helytelenítenünk kell, amint a Legfőbb Állami Számvevőszék is felhívta egyik zárszámadási jelentésében (1931) a kormány figyelmét megszüntetésük kívánatosságára.<sup>126</sup> Helytelenítette a túlzott alapképzést, mint a költségvetés teljességének legnagyobb akadályát, már a polgári pénzügyi irodalom is.<sup>127</sup>

Jogunk főleg szükséghelyzetekben képezett ilyen alapokat. Ezt tette több törvény az I. világháború után.<sup>128</sup> Különösen elterjedt volt az alapszerű gazdálkodás a megyei, városi és községi háztartásokban, a szegény-, közegészség-, művelődésügy, stb. területén. Heller Farkas adatai szerint ezek kiadásainak 10, sőt egyes területeken 20—40%-a alapokból nyert fedezetet, melyek közül egyesek fenntartása egyenesen felsőbb rendelkezéseken alapult.<sup>129</sup>

A II. világháború után, a GF. 600/1948. sz. ún. költségvetési reformhatározata alapján, az alapokat, különösen a költségvetésen kívülieket, a költségvetés teljességének és áttekinthetőségének biztosítása végett, meg igyekeztek szüntetni. Elrendelték mindenekelőtt a megyei törvényhatóság kezelésében lévő valamennyi alap megszüntetését, egyesek<sup>130</sup> kivételével; s ezóta a megye összes bevételeit és kiadásait a megye házi költségvetésében kellett előirányozni.<sup>131</sup> Ezt követően egy rendelet<sup>132</sup> számos állami alapnak a költségvetésbe olvasztását rendelte el.<sup>133</sup> Több további rendelet ezt más alapokra is kiterjesztette.<sup>134</sup> A Fővárosi Közmunkák Tanácsa<sup>135</sup> szintén megszűnt, s a kezelésében álló Fővárosi Pénzalap vagyona részben a fővárosra, részben az államkincstárba szállt át.<sup>136</sup>

<sup>126</sup> Heller 55.

<sup>127</sup> Így Földes B.: Államháztartástan. Budapest, 1912, 54, Heller 46.

<sup>128</sup> Így keletkezett pl. az Országos Testnevelési Alap, a VKM rendelkezése alatt a löversenyfogadásokat közvetítő irodák befizetéseiből (1921: II. tv.); a hadirokkantak-özvegyek-árvák segélyalapja a hadiváltságösszegekből (1921: XIII. tv.); a boletta-alap a gabonaértékesítés előmozdítására a világválság után (1930: XXII. tv.); a Nemzeti Önállósítási Alap, az Országos Nép- és Családvédelmi Alap stb.

<sup>129</sup> Heller 55.

<sup>130</sup> Állattenyésztési, ebadó-, közúti és kórházalap.

<sup>131</sup> 5240/1947. M. E.

<sup>132</sup> 9520/1947. Korm.

<sup>133</sup> Ilyenek voltak a Vagyontalan Állami Nyugdíjasok, Özvegyek és Árvák Segélyezésére Szolgáló Alap, a Forgalmi Adók Kezelésére Szolgáló Alap, Kivándorlási Alap, Országos Mozgóképvizsgáló Bizottság Alapja, Totalisateur Alap, Állami Tanítói Internátusok Alapja, Tehetséges Falusi Szegénytanulók Nevelési Alapja, Nemzeti Múzeum Alapja, Tagosítási Alap, Rabmunkások Biztosítási Alapja, Külön-Elismert Vállalati Nyugdíjpénztárak Járuléktartalékának Ellenőrzési Alapja.

<sup>134</sup> 8320/1948. Korm.: Energiagazdasági Alap, Kamarai Alap, Nemzeti Repülő Alap, Öntözési Alap, Újjáépítési és Közmunkaváltság Alap, a Nem Állami Tanácsméllyzet Országos Nyugdíjintézete, Országos Izraelita Iskola Alap. A 13 800/1947. Korm. és 9980/1948. Korm. r. szerint a Közületek Támogatási Alapja, a Jövedéki Bírágóalap és Dohányjégkármegetérítési Általános Alap, valamint az Országos Épületjavítási Alap. A 2100/1949. Korm. r. szerint pedig a Földbirtokrendezési Alap és a Telepítési Alap.

<sup>135</sup> 1870: X. tv.

<sup>136</sup> 1948: XLIV. tv., 2540/1949. Korm.

Ez az alapján helyes fejlődési irány azonban nem maradt töretlen, mert az alapoknak a költségvetésbe való beolvasztásával egyidejűleg viszont más, új alapok keletkeztek. Igaz, hogy ezek ma már nem mindig a költségvetésen kívül szerepelnek és ilyenkor annak teljességét nem veszélyeztetik, de a költségvetési kezelés egységét igen, így célszerű lenne ezek újrabefoglalását is minél előbb megkezdeni.<sup>137</sup>

Érdekes megjegyezni, hogy a szovjet költségvetés, amely pedig szigorúan egységes és így az alapok képzésének nem kedvez, kivételesen mégis ismer költségvetésen kívüli eszközöket is. Így pl. a bölcsődék és óvodák fenntartására szolgáló pénzeszközökben vannak költségvetési kiutalások, de a szülők hozzájárulásai is. Ugyanígy finanszírozzák, társadalmi segítséggel, a vakok, süketnémák és az értelmileg elmaradt gyermekek iskolái mellett működő internátusokat, a felső tanintézetek és technikumok diákközhonait. A kereskedelmi minisztériumnak a vállalatok költségvetésen kívül futó százalékos részesedést fizetnek a kádereképzésre, miből külön alapot létesítettek. A falusi lakosság önkéntes befizetései sem futnak be a községi költségvetésbe, hanem költségvetésen kívüli számlákon használják fel őket a polgárok közgyűlésének határozata alapján oly célokra, amelyek fedezésére a lakosság az önkéntes terhet vállalta.<sup>138</sup>

## 5. Brutto-netto költségvetés

### 1.

Az alapok kihasításához hasonló eredményt ér el az a költségvetési technika, amely a költségvetést a brutto-elv helyett a netto-elv alapján igyekszik felépíteni. Ha ugyanis nem az összes kiadások és bevételek futnak át a költségvetésen, csak azok egyenlege, akkor a költségvetés nem tájékoztató jellegű, mégha a megmaradó váz áttekinthetőbb is egy részletes és ezért bonyolultabb költségvetésnél; s ezért teljességről sem beszélhetünk. Mai költségvetésünk éppúgy, mint a korábbiak, vegyes rendszer alapján épül fel. Csak-hogy míg utóbbiakban, melyek kezdettől (1868) a brutto-elv alapján készültek, csak kevés kivétel volt a netto-elv alapján beillesztett intézmény (MÁV, MÁVAG, egyes alapok és alapítványok, stb.), addig ma a költségvetési kiadá-

<sup>137</sup> Ilyen új alapok: A Vallasfelekezeti Alap, az egyházak autonómiájának megszüntetése után dologi és személyi kiadásai fedezésére, az Állami Egyházügyi Hivatal kezelésében (17/1951. MT.), az Irodalmi Alap (260/1950. MT., 56/1954. MT.), Képzőművészeti Alap (24/1952. MT., 6/1954. MT., 25/1955. MT.), Zenei Alap (107/1952. MT., 2/1955. MT.), Idegenforgalmi Alap (12/1957. PM., 30/1957. PM.), Vízügyi Alap (1075/1957. Korm. h.), Termelőszövetkezeti Vagyonkezelési Alap (66/1958. Korm.), a mezőgazdasági termelőszövetkezeti tagok nyugellátási alapja (1959. évi 15. sz. te. rendelet) stb. Különleges jelentőségű a Községfejlesztési Alap (1955. évi 4. sz. te. rendelet, 1010/1955. Mt. h., 1007/1956. Mt. h., 1958. évi 7. sz. te. rendelet, 18/1958. Korm., 142/1958. PM. ut.). Ez vonatkozik a jugoszláv költségvetésre is, amely még gyakrabban alkalmaz ma is alapokat. Vö.: Décret relatif aux administrations des recettes du 15 oct. 1956, Journal off. de la RFPY, No 43-56. 8 Le Nouveau Droit Yougoslave 52, (Beograd, Janv.-Mars 1957, No. 1).

<sup>138</sup> Pl. út, iskola, híd, kút, fürdő, kórház, kulturális intézet építése és javítása. Vö. Ровинский, I, 403-4.

sok és bevételek túlnyomórészt alkotó vállalati kapcsolatok és tanácsai költségvetések vannak így beillesztve. Míg tehát költségvetésünk terjedelemben örvendatosan növekedett, mert az államosítások óta az ország egész lényeges gazdasági életét átfogja, addig tájékoztató jellegére ez a netto-elv előtérbe kerülése következtében már nem állítható. Ezen a brutto-elv fokozatos kiépítésével és az alapok beolvasztásával segíthetünk és kell is segítenünk, mert a netto-rendszer alapján jelentős tételek kiesnek a parlament ellenőrzése alól, amelynek pedig az összes kiadások és bevételek felől határoznia kell.

A költségvetés teljessége elvének<sup>139</sup> nemcsak horizontálisan (sok intézmény<sup>140</sup> bevonásával a költségvetésbe),<sup>141</sup> hanem vertikálisan (a bevont bevételek és kiadások teljes részletezésével) is meg kell valósulnia, csak ez biztosítja a költségvetés demokratikus centralizmusát, amire való törekvés különösen a szocialista költségvetési jogokat jellemzi. Ez nincs ellentétben a túlzott centralizálás leépítésével, ami nálunk 1952-ben kezdődött és a XX. szovjet pártkongresszus után a tanácsok, vállalatok hatáskörének kiépítésével folytatódott. A lényeg, hogy a decentralizált szervek költségvetése is a központi költségvetésen fusson át és a törvényhozó testület által ellenőrizhető legyen.

Költségvetésünk ezirányú fejlődését összefoglalja Timár Mátyás egyik tanulmánya.<sup>142</sup> 1950 óta költségvetésünk a területi önkormányzatokra és a társadalombiztosításra is kiterjed. Ezen nem változtat az, hogy a tanácsok megalkulása óta sok volt központi intézmény ezek kezébe került. A népgazdasági tervvel való kapcsolat erősítésére ennek rendszerét a költségvetésre is átvitük, s így az előző költségvetési beosztásokkal szemben az ágazati elv került fokozatosan előtérbe (1952), ami nagyban fokozta a költségvetés és a terv közös áttekintésének lehetőségét. Végül 1953 óta minisztertanácsai határozatokkal fokozatos egyszerűsítések is történtek, mint a rovatrend összevonása, a miniszteri hitelátcsoportosítási jog kiszélesítése, stb.,<sup>143</sup> melyek önmagukban emelik az áttekinthetőséget, de csökkentik a teljességet és így az országgyűlés ellenőrzési jogának gyakorlására nem mindig kedvezőek.

A költségvetéshez, ha azt akarjuk, hogy az országgyűlés részletesen és érdemben foglalkozzék a megvitatásával, s a bizottsági munkákban is alaposan megtárgyalják, ismét általános és részletes indokolást kell készítenünk, mint más törvényjavaslatokhoz is, fejezettől le az alátételekig minden problémát részletesen megvilágítva. Ez is csak a brutto-elv alapján hajtható rendesen végre, és nem áll ellentétben a költségvetésnek a népgazdasági terv alapján történő felépítésével.

A netto-elv alkalmazásához hasonló hatással jár tehát az is, ha a költségvetési törvény részletezése marad el, ami, mint láttuk, a mi költségvetésünk fejlődésében is bekövetkezett. Ennek veszélyeit már Timár Mátyás<sup>144</sup> felismerte, mikor azt kívánta, hogy az évi költségvetési törvényeknek, a szovjet példa alapján, részletesebben kell rögzíteniük a gazdálkodás kereteit. Másrészt ugyanő<sup>145</sup> ugyancsak helyesen állapítja meg, hogy azok az intézkedések,

<sup>139</sup> Vö. Magyar 99. s. köv. 11.

<sup>140</sup> Helyi tanácsok, állami vállalatok, társadalombiztosítás, esetleg egyéb biztosítás stb.

<sup>141</sup> Vö. Balogh 39.

<sup>142</sup> Timár: Költségvetési rendszerünk, 95–8.

<sup>143</sup> Timár: Költségvetési rendszerünk, 97.

<sup>144</sup> Timár: Pénzügyi jogalkotásunk, 11.

<sup>145</sup> Timár: Költségvetési rendszerünk, 98.

amelyek a rovatrend fokozatos összevonásával odavezettek, hogy a költségvetési törvényben csak a végösszegek szerepelnek, néhány arányszámmal megvilágítva, messzemenő egyszerűsítéseként értékelhetők, amelyek lényegesen növelték a szervek önállóságát, lehetőséget adtak a helyi szükségletek figyelembevételére és egyszerűsítik az évközi gazdálkodást is. Az is bizonyos, hogy egy ilyen tömör, rövid költségvetés áttekinthetőbb, mint a részleteket is tartalmazó átfogó nagy törvény lenne.

De a dolognak van egy másik oldala is, és pedig az, hogy arra is vigyázniuk kell, nehogy az egyszerűsítés a teljesség, a decentralizálás pedig a demokratikus centralizmus rovására következzen be, és illuzóriussá tegye a költségvetés hatékony törvényhozó testületi ellenőrzését. Épp ezért nem érhetnénk egyet oly felfogással, amely a teljesség és részletesség kérdését felületesen merő formális alapelvnek tekintené. Az ellenőrzés lehetővé tétele szempontjából nagyon is érdemi elvek ezek. A demokráciának pedig az ellenőrzés hatékony megszervezése egyik sarkkérdése.

Lenin<sup>146</sup> írja: »Ellenőrizni az embereket és ellenőrizni az ügy valóságos végrehajtását — ez, mégegyszer ez és kizárólag ez most egész munkánk, egész politikánk sarkpontja.« Nem kétséges, hogy más, a maga területén hatékony ellenőrzési rendszer is épülhet ki. Van előzetes, folyamatos, operatív és utólagos ellenőrzés. A költségvetési és ellenőrzési osztályok, a főkönyvelőségek, a pénzügyminisztérium revizori főosztálya, a pénzügyi és hitelszervek, a panaszkönyvek és különösen a népi ellenőrzésnek a volt Állami Ellenőrző Központ, majd Minisztérium helyébe lépett szervezete üdvös, sőt pótolhatatlan munkát fejt ki a maga területén.<sup>147</sup> Tanácsi vonalon pedig egy minisztertanácsi határozat<sup>148</sup> állapította meg helyesen, hogy a hatáskörök növelésével egyidejűleg hatékonyabbá és egyszerűbbé kell tenni a tanácsoknál is a gazdálkodással kapcsolatos ellenőrző munkát, s ezért ezóta a minisztertanács fokozottabban beszámoltatja a fővárosi, megyei és megyei jogú városi tanácsok végrehajtóbizottságait a gazdálkodással kapcsolatos működésükről; a felsőbb tanácsok vb-ai rendszeresen beszámoltatják az alárendelt tanácsok vb-ait gazdálkodással kapcsolatos tevékenységükről és mindezen felül széles teret biztosítanak a társadalmi ellenőrzésnek, ezen belül pedig a pénzügyi és gazdasági bizottságok munkájának. Újabban megszigorították a panaszbeadványok intézését is, sőt a kiemelkedő panaszügyeket a sajtó nyilvánossága alá is bocsátották.<sup>148a</sup>

Ezek az ellenőrző szervek azonban nem a kormány vagy elnöki tanács ellenőrzésére létesültek, hanem épp fordítva, általuk a kormány ellenőrzi az alája rendelt szerveket és egyéneket. A Központi Népi Ellenőrzési Bizottság pl. a minisztertanács közvetlen felügyelete alatt működik.<sup>149</sup> A mi kérdésünk ezen a fokon az: ki őrizzé az őrköt? — *Quis custodiet ipsos custodes?* Azok az intézmények, amelyek a kormány ellenőrzését vagy azt is szolgálták, mint a Legfőbb Állami Számvevőszék és a Közigazgatási Bíróság, megszűntek; részben mert elavultak, részben mert mint a parlamentarizmus termékei, a tanácsrendszer elveivel nem voltak összeegyeztethetők. Így az ellenőrzésnek ez

<sup>146</sup> Ленин, В. И. Соч., т. 28., стр. 129.

<sup>147</sup> Vö. Szabó: Control, 307–351.

<sup>148</sup> 1066/1956. (VII. 29.) Mt. h.

<sup>148a</sup> 1013/1959. (IV. 8.) Korm. hat.

<sup>149</sup> 1957: VII. tv. I. §.

a legmagasabb foka kizárólag az országgyűlésre hárult, amely azonban ennek csak úgy tehet eleget, ha a kellő információkat megkapja. Ezek megadására gazdasági téren csak teljes és részletes költségvetés alkalmas.

Szokás szembeállítani egymással a formális és érdemi ellenőrzést.<sup>149a</sup> Ha előbbi alatt a jogi, utóbbi alatt a gazdasági (bankszerű, technikai) ellenőrzést értjük, nyilvánvaló, hogy a parlament és az igazgatási szervek ellenőrzésének megkülönböztetése nem egyenlő ezzel. Az igazgatási szervek is őrkdnek a jogi formák megtartásán, viszont a törvényhozó testület jogi formákhoz kapcsolt ellenőrzésének is van gazdasági és erkölcsi tartalma. Az ellenőrzés egyik alakjáról sem mondhatunk le, ha meg akarjuk teremteni annak feltételeit, hogy demokráciánk gépezete tökéletesen működjék, és az egyéni hibák, túlkapások, a szocialista törvényesség sérelmei és általában a partikuláris tévedések a lehetőséghez képest kiküszöbölhetők legyenek.

Országgyűlésünk hűségében a néphez teljesen megbízhatunk, hiszen a nép legközvetlenebbül választott, demokratikus összetételű képviselőtestülete. És itt ismét *Lenin*re hivatkozhatunk, aki szerint az ellenőrzésnél az a leglényegesebb kérdés, hogy ki kit ellenőrizzen, vagyis melyik osztály legyen az ellenőrzött, melyik az ellenőrző.<sup>150</sup> Ezt a kérdést egyébként nálunk már népköztársasági alkotmányunk eldöntötte, mikor az állami költségvetésnek, *nem pusztán keretének* megállapítását utalta a népköztársaság legfelsőbb államhatalmi szervének hatáskörébe.<sup>151</sup>

## 2.

Pusztán sommás adatokat feltüntető, netto számadásokkal találkozunk ugyan az összehasonlító jog területén is, de főleg a költségvetési jog kialakulásának hajnalkorában. Ilyen leltárszerű feljegyzéseket tartalmaztak pl. az angol »doomsday book« (1086 körül), egyes régi német és osztrák feljegyzések (Landbücher, Hubbücher). Ezek természetesen még nem költségvetések, csupán azok történeti előfutárai. Csak fokozatosan tört magának utat az a gondolat, hogy a költségvetésnek teljesnek és nyilvánosnak kell lennie. Franciaországban az első rendszeres költségvetési előirányzat IV. Henrik uralkodása, *Sully* pénzügyminisztersége alatt készült (1601), az első nyomtatott költségvetés *Necker* pénzügyminisztersége alatt (1781); az első teljes költségvetés 1688-ban, az Osztrák—Magyar Monarchiáé 1767-ben. Az első nyilvános költségvetés a poroszoknál 1820-ban, az Osztrák—Magyar Monarchiában 1849-ben készült. Magyarországon költségvetési előirányzatok már a mohácsi vész előtti időben is készültek, de az első teljes költségvetés 1868-ban került magyar országgyűlés elé,<sup>152</sup> és *Deák* Ferenc indítványára, a kormány eredeti javaslatával ellentétben, már ez brutto rendszerben készült. A franciák már 1818-ban, a belgák 1839-ben, az angolok 1858-ban tértek át a brutto rendszerre.<sup>153</sup>

<sup>149a</sup> Nagy: Tanácsköztársaság, 239.

<sup>150</sup> Ленин, В. И. Соч., т. 25., стр. 317: «в сущности говоря, весь вопрос о контроле сводится к тому, кто кого контролирует, т. е. какой класс является контролирующим и какой контролируемым». Idézi: Богачевский 85.

<sup>151</sup> 1949: XX. tv. 10. § 3 b.

<sup>152</sup> 1848: III., 1868: III. tv.

<sup>153</sup> Vö. Teghze—Gerber: Költségvetés, 11, Tóth 17. Ezt fogadja el a finn pénzügyi jog is (Vö. Merikoski 248).

• A Szovjetunió költségvetési jogának sokkal bonyolultabb problémákat kell megoldania, mint a mienknek, tekintettel arra, hogy a Szovjetunió szövetséges állam. Ezért költségvetésének három főágazata van: szövetségi, köztársasági és helyi. Az egész költségvetési rendszert az egységes állami népgazdasági terv forrasztja egyetlen egészbe. Az állami költségvetés magába foglalja a szövetségi költségvetés mellett a szövetségi köztársaságok állami költségvetéseit is; ez utóbbihoz tartoznak a szövetségi köztársaságok költségvetésein kívül az autonóm köztársaságok állami költségvetései, valamint a határterületek és területek költségvetései is; az autonóm köztársaság állami költségvetése viszont az autonóm köztársaság költségvetésén kívül tartalmazza az államhatalom helyi szerveinek költségvetéseit is. Ha e mellett figyelembe vesszük, hogy 1938 óta az állami költségvetésbe veszik fel az állami társadalombiztosítás költségvetését is, nem csodálkozhatunk azon, hogy egy ennyire bonyolult és átfogó, mélységben és szélességben egyaránt messze tagolt szerkezetben a szovjet költségvetési rendeletek szerint az állami költségvetés keretében a köztársasági és helyi költségvetéseket, a szövetségi és autonóm köztársaságok költségvetésében pedig a helyi költségvetéseket csak főösszegeikben hagyják jóvá, s a gazdasági ágakra és az egyes feladatok megvalósítására fordítandó kiadások tételeit külön nem részletezik.<sup>154</sup> Ez egy ennyire bonyolult szerkezetű, hatalmas szövetségi állam esetében nem a netto-elvhez való visszatérést jelenti, hanem a szövetségi szerkezet következménye, amelynek számolnia kell a szuverén tagállamok és egyéb autonóm tagközösségek jogi természetéből eredő korlátokkal. Ezért nem vonható le belőle olyan következmény, mintha a szocialista jog el kívánná fordulni a brutto-eltől, amely éppen a költségvetés teljességét, nyilvánosságát, ellenőrizhetőségét, tehát azokat az eszméket biztosítja, amelyekért a szocialista jog a múlt visszahúzó, archaikus, homályos erőivel szemben a haladás útján küzdelmeit vívja. Világosan kifejezi ezt Ровинский is, aki szerint a teljesség és az egység a szovjet költségvetés tervjellegéből és a népgazdasági terv egységéből következik. A költségvetés teljességének elve azt jelenti — írja<sup>155</sup> —, hogy a költségvetésben elő kell irányozni minden állami bevételt, amely az államhatalom szerveihez befolyik, valamint az általuk teljesített minden kiadást is. Tervgazdaságban megengedhetetlen, hogy bármilyen állami bevétel a költségvetésen kívül szerepeljen vagy kerüljön felhasználásra. Ez a költségvetési fegyelem megsértését jelentené. A költségvetés egységének elve pedig abban áll — folytatja —, hogy a Szovjetunió, továbbá minden szövetségi és autonóm köztársaság, valamint minden tanács bevételeit és kiadásait egy egységes tervbe foglalják, amelyet egységes törvényhozási aktus vagy a tanácsok határozata hagy jóvá.<sup>156</sup>

A Szovjetunió költségvetési rendszerének tehát éppen a teljes egység a jellemzője. Államhatalmi szervei nemcsak azt a költségvetést hagyják jóvá, amely a közvetlen hatáskörükbe tartozó gazdaságot foglalja magában, hanem az egyesített költségvetést is, amely az alsóbbfokú hatalmi szervek minden költségvetését tartalmazza.

<sup>154</sup> В. РОВИНСКИЙ, I, 12—36., СБОЛЕВСКИЙ 9—17.

<sup>155</sup> РОВИНСКИЙ, I, 186.

<sup>156</sup> РОВИНСКИЙ, I, 306—12.

### III. A KÖLTSÉGVETÉS, MINT ELLENŐRZÉS

#### 1. Országgyűlési eljárás

##### 1.

A költségvetés teljességének (részletességének) döntő hatása van a költségvetés végrehajtásának kérdéseire is. A költségvetési törvényben részletesen feltüntetett költségvetéstől eltérés a törvény módosítását jelenti, s így csak a törvényt hozó országgyűlés hozzájárulásával hajtható végre. Ha viszont a költségvetési törvény csak a végösszegeket tartalmazza, akkor annak keretében a részletektől való eltérés nem törvényhozási, hanem kormányzati, igazgatási aktus, amihez törvényhozási hozzájárulás nem szükséges. Brutto költségvetés esetén tehát a költségvetés egész végrehajtása az országgyűlés ellenőrzése alatt folyik le, netto költségvetés esetén ellenben az országgyűlés csak a kereteket ellenőrzi; a költségvetés élete a maga részleteiben államigazgatási munkává alakult. Mint mindennek, ennek az átalakulásnak is vannak előnyei és hátrányai. A kormány, országgyűlési ellenőrzés nélkül, maga dönthet gazdálkodása részleteiről, ezt egyszerűbben, gyorsabban, határozottabban teheti, mint ha egy bonyolult, lassú, költséges ellenőrzési apparátus fékezi intézkedéseit. Kérdés azonban, hogy ez az egyszerűsítés javítást is jelent-e. Ez örök vitakérdés az adminisztrációban és a közjogi bíráskodás jogosultságának a vitaterületén kulminál. A jogász, aki nem bízik az emberi természetnek sem természetes romlatlanságában, sem tévedhetetlenségében, többre becsüli az ellenőrzést a korlátlanságnál, mégha azért meg is kell fizetnie a valamivel nagyobb lassúság árát. Tehát ez a szempont is inkább a brutto, mint a netto költségvetés mellett szól. Ahogy Cicero<sup>157</sup> tömören kifejezte: »*Omnes legum servi sumus ut liberi esse possimus.*«

##### 2.

A költségvetés végrehajtásának központi kérdése a *hitelfelosztás*, amiben a költségvetési törvény keretein belül a pénzügyminiszternek és magának a kormánynak van döntő szava, sőt Angliában a hitelek rendelkezésre bocsátása királyi dekrétum alakjában történik, amivel e művelet jelentőségét akarják aláhúzni. A költségvetési hitelek felhasználásának alapelvei: hogy a hitelt kizárólag a költségvetésben megjelölt célra fordítsák és hogy arra az engedélyezett hitelösszegnél többet ne használjanak fel. Ezekből folyik, hogy brutto költségvetések esetében, a különböző hitelek között önkényesen, a törvényhozás előzetes hozzájárulása nélkül átruházást (virement) végrehajtani, vagyis valamely hitelnél elért megtakarítás ellenében egy másik hitelt túllépni nem szabad; tehát minden kiadást és bevételt annak a költségvetési évnél és ezen belül annak a költségvetési résznek (fejezet, cím, rovat, stb.) a keretében kell elszámolni, amely alá tartozik.<sup>158</sup>

Ezeknek az elveknek a betartása biztosítja azt, hogy a kormány a költségvetést arra használja fel, amire azt az országgyűlés megszavazta. Mert azzal

<sup>157</sup> Cicero, M. T.: Pro Cluentio, 53.

<sup>158</sup> Vö. Teghze—Gerber: Költségvetés 45. s. köv. II., Márfy 74.



tisztában kell lennünk, hogy az a betű, ami a törvénytárban a költségvetési törvény szövegében található, a valóságban annyit ér, amennyit belőle az életben végrehajtanak. Az igazi költségvetés az, ami itt érvényesül, a papírköltségvetés ennek csak tervezete. A törvényhozó testület hatásköre akkor érvényesül, ha nemcsak a tervezés jóváhagyására van lehetősége, hanem figyelemmel kísérheti a végrehajtást is, az ő hozzájárulása kell az eltérésekhez (virement, indemnity), és végül a kormánynak a felmentést a gazdálkodás eredményének áttekintése után ő adja meg (zárszámadás).

Ezek közül az intézkedések közül a *hitelátruházás* (virement) eredetileg a költségvetésben meghatározott célra megszavazott hitelnek ettől a céltól különböző más célra való felhasználását jelentette. A probléma így természetesen csak brutto költségvetésnél merül fel, mert csak ott szavaznak meg minden egyes hitelt külön. Ilyen költségvetésnél a kormánynak a hitel eltérő felhasználására joga akkor sincs, ha a szakminiszter a többletet egy másik hitelnél megtakarította: hiszen ez is a költségvetési törvény módosítását jelentené, ami csak törvényhozási úton lehetséges. Az ilyen értelmű hitelfegyelem nálunk tulajdonképpen csak az I. világháborúig volt meg. Ezután, különösen 1925 óta, kezdtek alóla kivételt tenni. Több törvény<sup>159</sup> megengedte az átruházást olyankor, mikor a minisztertanács a pénzügyminiszter előzetes hozzájárulásával megállapította, hogy a hitelátruházásra a költségvetés kereteinek betartása végett feltétlenül szükség volt. Ez természetesen már eltérés volt az országgyűlési ellenőrzés klasszikus elvétől, mit a Legfőbb Állami Számvevőszék mindig kifogásolt is.

Az is előfordult már ekkor, hogy a költségvetési törvény maga engedélyezte két hitelösszeg között a hitelátruházást, anélkül, hogy ehhez az országgyűlés utólagos hozzájárulását kellett volna kérni. És mivel a költségvetési törvények általában csak rovatokig, esetleg kivételesen alrovatokig voltak részletezve, a törvénybe nem foglalt további részletek (alrovat, tétel, altétel) közti átruházás, mivel a költségvetési törvénybe nem ütközött, természetesen nem igényelt törvényhozási hozzájárulást és tulajdonképpen nem is tekintették hitelátruházásnak.

Ha egy megtakarítást nem a költségvetésbe felvett valamely más célra, hanem előirányzat nélküli kiadásra fordítottak, nem hitelátruházásról, hanem *fedezetkijelölésről* beszéltek. A költségvetési törvény valamely fejezete alatt egy összegben megszavazott hitelnek a részletes költségvetésben foglalt címei vagy rovatai között az átruházási jog, miután a törvény kereteiben maradt, külön felhatalmazás nélkül is gyakorolható volt; ugyanígy az egy cím alatt egy összegben megszavazott hitelnél a részletes költségvetésben foglalt rovatok között.<sup>160</sup> A rovaton belül az alrovatok és tételek, vagyis a költségvetésbe nem vett tagozatok között ugyanez szintén lehetséges volt.<sup>161</sup> De az átruházásról ez esetben is csak a költségvetési törvény alapján utalványozási joggal bíró főhatóságok dönthettek.

A hitelátruházásra nemcsak a költségvetési törvény egyes hitelei, hanem az egymásután következő költségvetési évek között is szükség lehet. Lehet,

<sup>159</sup> 1925: IX. tv. 6. §, 1925: XV. tv. 10. §, 1931: XIII. tv. 6. §.

<sup>160</sup> 1897: XX. tv. 15. §, Számv. ut. 107. §.

<sup>161</sup> Számv. ut. 110. §.

hogy a kormány idei kiadást a jövőévi hitel terhére szeretne elszámolni. Ehhez azonban országgyűlési hozzájárulás szükséges, mert költségvetési törvényeink kimondják, hogy a kiadásokra meghatározott összegeket a költségvetési éven túl felhasználni nem lehet.<sup>162</sup>

Más a helyzet a költségvetési éven belüli hitelátruházásoknál, melyek netto vagy túlnyomóan netto jellegű költségvetések esetében államigazgatási feladattá alakultak át. Ez áll arra is, mikor a költségvetési év lejártá előtt rokonkiadásokat egymás terhére, ún. *rovatcsere*vel igyekeznek elszámolni, hogy a rendelkezésre álló hitelfedezetet kimerítsék. Ez csak brutto költségvetés esetében törvényhozási probléma.

### 3.

Különbözik a hitelátruházástól, bár jogi sorsuk hasonló, a *pót- és rendkívüli hitel*, melyeket az 1950-es költségvetési törvény óta közös névvel pót-hitelnek neveznek.<sup>163</sup> Az eredeti szabály az volt, hogy ha évközben oly jelentékenyebb szükséglet merült fel, amelynek fedezésére a megszavazott hitel nem volt elegendő, vagy amellyről a költségvetési törvényben gondoskodás nem történt, az illetékes miniszter a költségvetés kiutalványozása előtt indokolt törvényjavaslatban az első esetben póthitelt, az utóbbiban rendkívüli hitelt kért. És ugyanaz a törvény intézkedett egyszersmind a fedezet módozatai iránt is.<sup>164</sup> Ha azonban a kiadás elodázhatatlan volt, vagy oly időben merült fel, midőn az országgyűlés együtt nem léte miatt a pót-, ill. rendkívüli hitel nem volt eszközölhető, az ilyen költség utalványozását az illetékes miniszter csakis a minisztertanács beleegyezésével teljesíthette, mely esetben pót- vagy rendkívüli hitelt kérnie nem kellett, s az ily kiadásra nézve a kormány a zárszámadás tárgyalása alkalmával nyerhetett fölmentést. Az ilyen minisztertanácsi határozatokat a Legfőbb Állami Számvevőszékkel is közölni kellett (15. §. 3.). Ezen az eljárás az 1920: XXVIII. tv. 7. §-a értelmében annyi módosítás történt, hogy a fedezetet a minisztertanács előzetes beleegyezésével a pénzügyminiszter bocsátotta rendelkezésre. Ez volt az eljárás jelentéktelen összegű évközi kiadások esetében is, melyeket csekély összegűkre tekintettel nem volt célszerű eseteként a törvényhozás engedélyezése elé vinni, de a szakminiszternek közölnie kellett a Legfőbb Állami Számvevőszék elnökével.<sup>165</sup> Mindezekről a kiadásokról a Legfőbb Állami Számvevőszék először negyed-,<sup>166</sup> azután fél-évenként<sup>167</sup> jelentést tett a minisztertanács útján az országgyűlésnek,<sup>168</sup> míg e kötelezettségét meg nem szüntették.<sup>169</sup>

Új jogunk költségvetési törvényei eleinte nem tartalmaztak lényeges vál-

<sup>162</sup> Pl. 1951: IV. tv. 4. §, 1952: V. tv. 4. §, 1954: IV. tv. 10. §, 1955: I. tv. 10. §, 1956: II. tv. 10. §, 1957: III. tv. 8. §, 1958: I. tv. 8. §, 1959: I. tv. 9. §.

<sup>163</sup> 1950: III. tv. 4. §.

<sup>164</sup> 1897: XX. tv. 16. § 1–2.

<sup>165</sup> 5700/1920. M. E. 16. §.

<sup>166</sup> 1897: XX. tv. 21. §.

<sup>167</sup> 1915: XII. tv. 4. §.

<sup>168</sup> Teghze—Gerber: Költségvetés, 45. s köv. ll., — Államszámvitel, I. 121.

<sup>169</sup> 1948: XIX. tv. 10. §.

tozást a hitelátruházás különböző eseteinek régi szabályozásával szemben.<sup>170</sup> Egy rendelet<sup>171</sup> felhatalmazta a pénzügyminisztert, hogy a Legfőbb Állami Számvevőszék elnökével egyetértve, a költségvetési előirányzat szerkesztésére és a költségvetés végrehajtására vonatkozó törvényeket és egyéb jogszabályokat, valamint a minisztertanács és a Gazdasági Főtanács határozatait záros határidőn belül, a szükséghez képest módosítva és kiegészítve, rendelettel egységes szerkezetben közzétehesse, s az esetleg szükséges további módosításokat is eszközölhesse. Nem kapott azonban a pénzügyminiszter felhatalmazást oly rendelkezések megállapítására, amelyek az országgyűlésnek törvényben biztosított költségvetési és zárszámadási jogát vagy gyakorlásukat érintenék (2. §.). Az 1949: V. tv. szerint, ha a kiadás jelentéktelen összegű, a kiadást a pénzügyminiszter előzetes állásfoglalása és a Gazdasági Főtanács véleményezése után engedélyezhette a kormány, a zárszámadás tárgyalása alkalmával azonban éppúgy, mint régi jogunkban, felmentést kellett kérnie az országgyűléstől (5. §). Lényegesebb változásokat hozott, de az országgyűlés rendelkezésének elvét még mindig nem érintette az 1949: XXVIII. tv., amely államigazgatási vonalon az engedélyezést a minisztertanács és a pénzügyminiszter között osztotta meg. E szerint, ha a kiadás jelentéktelen összegű vagy elodázhatatlan, vagy az országgyűlés együtt-nemléte miatt pót-, ill. rendkívüli hitel nem esz-közölhető ki és a késedelem jelentős államháztartási vagy más országos érdek veszélyeztetésével járna, a kiadást elvi jelentőséggel nem bíró és az 500 000 Ft-ot el nem érő összegű igények tekintetében a pénzügyminiszter állásfoglalása után, az elvi jelentőségű, továbbá az 500 000 Ft-ot meghaladó összegű igények tekintetében pedig a pénzügyminiszter előzetes állásfoglalása s a Népgazdasági Tanács véleményezése után a Minisztertanács engedélyezhette. Az engedélyezés a tárca keretében elért megtakarítástól volt függővé tehető. Ezekre a kiadásokra a törvény szerint a Minisztertanács a pénzügyminiszter által a költségvetés végrehajtásáról készített jelentés tárgyalása alkalmával nyervehetett felmentést. Lényegesebb újítás volt, hogy az 500 000 Ft-nál kisebb összegű, megtakarítással teljes egészében ellensúlyozott pót-, ill. rendkívüli hitelt az illetékes miniszternek vagy távollétében helyettesének aláírásával ellátott előterjesztésére a pénzügyminiszter engedélyezhette. Ezekről a pót-, ill. rendkívüli hitelekéről a pénzügyminiszter a Minisztertanácshoz a költségvetési év végén tárcánként volt köteles összesített bejelentést tenni (6. §).

Tovább folytatta az egyszerűsítést a NET 1950. évi 33. sz. törvényerejű rendelete, mely szerint az 5000 Ft-ot el nem érő, elvi jelentőséggel nem bíró, pót- és rendkívüli hiteleket az illetékes miniszter előterjesztésére a pénzügyminiszter engedélyezhette, és az így engedélyezett hitelekéről a költségvetési év végén tárcánként összesítést készített a Minisztertanácshoz (1. §).

Még tovább ment az 1950: III. tv., mely az elvi jelentőségű és az 500 000 Ft-ot meghaladó összegű kiadások sürgős engedélyezésére fenntartotta az előző költségvetési törvény rendelkezését, az 500 000 Ft-ot meg nem haladó összegű, elvi jelentőséggel nem bíró póthitel engedélyezését azonban, az illetékes miniszter vagy helyettese jelentése alapján, a pénzügyminiszter hatáskörébe utalta. Az így engedélyezett póthitelekéről a pénzügyminiszter a költségvetési év lezárását követő hó végéig tárcánként összesített bejelentést tett a Minisztertanácshoz. Az engedélyezés a tárca keretében megtakarítástól volt függővé

<sup>170</sup> 1947: XIV., 1948: XIX. tv.

<sup>171</sup> 2710/1949. Korm. 1. §.

tehető. Egyébként az országgyűlés elvi ellenőrzése fennmaradt, mert az engedélyek alól a Minisztertanács a pénzügyminiszter által a költségvetési végrehajtásról készített évi jelentés tárgyalása alkalmával nyerhetett felmentést (4. §).

## 2. Kormányeljárás

### 1.

A kormány szerepe a költségvetési jog terén azokban az államokban, amelyek ezt inkább államigazgatási, mint törvényhozási tárgynak tekintik, természetesen sokkal nagyobb, mint az érdemi parlamenti hatáskörökhöz ragaszkodó jogrendekben.

Igy a *szovjet* kormánynak és a helyi tanácsoknak messzemenő hatásköre van a költségvetés előkészítésére, a törvényjavaslat összeállítására és a költségvetés végrehajtására egyaránt. Hasonló szerepet biztosítanak az államigazgatási szerveknek a népi demokratikus alkotmányok általában.<sup>172</sup>

Ezzel szemben az *angol* alkotmány a parlament túlsúlyát biztosítja mind a költségvetés létrehozásánál, mind végrehajtásánál. A pénzügyi kérdések jelentőségének elismerését mutatja, hogy az alsóház az 1707. évi házszabályok értelmében minden ilyen kérdést a ház összes tagjaiból álló bizottságban<sup>173</sup> tárgyal előbb, minek eljárása a ház teljes ülésétől csak formaságokban különbözik. Két előkészítő bizottság: a szükségleti bizottság<sup>174</sup> a kiadások, és a fedezeti bizottság<sup>175</sup> a bevételek megállapítására. Két költségvetési törvényük van: az Act of Appropriation a kiadásokat, a Finance Act pedig az évente szavazásra kerülő bevételeket (jövedelemadó és néhány vámtétel) hagyja jóvá. A bevételek zöme azonban, mint már láttuk, alapszerűen, költségvetésen kívül áll rendelkezésre.<sup>176</sup>

Az *Egyesült Államokban* 1921-ig a kormány, legalább is hivatalosan, még a költségvetés előkészítésében sem vett részt, hanem ezt a munkát is a képviselőház állandó bizottságai látták el. A Budget and Accountig Act of 1921 megfordította a helyzetet: erősen korlátozta a kongresszus, elsősorban a képviselőház költségvetési, különösen előkészítő hatáskörét, az Elnökét viszont kibővítette, alája rendelve egy költségvetési hivatalt is, széles előkészítő és ellenőrző hatáskörrel. Ez eleinte kincstári hatóság volt, de 1939-ben önálló hivattá alakult és közvetlenül az Elnök alá rendelték. Az elnöki hatáskör azóta is egyre bővül. Ő határozza meg a költségvetés formáját, készíti tervezetét, osztja fel a hiteleket a tárcák és önálló hivatalok között a költségvetési hivatal segítségével. A kongresszus által megszavazott hiteleket is csökkentheti,

<sup>172</sup> Így az albán (1946), Art. 59; NDK (1949), Art. 122; román (1952), Art. 47; kínai (1954), Art. 43 stb. A mongol népköztársasági alkotmány (1940. Art. 76.) kimondja, hogy az állami pénzekből kiadást folyósítani csak akkor lehet, ha ezek vagy benne vannak az állami költségvetésben, vagy a törvényhozó testület (nagy népi hural) vagy a kormány engedélyezi.

<sup>173</sup> Committee of the whole House; USA-ban: Committee on the Whole.

<sup>174</sup> Court of supply; USA-ban: Appropriation Committee.

<sup>175</sup> Court of ways and means; USA-ban: Committee on Ways and Means.

<sup>176</sup> Consolidated Fund; USA-ban: No-year appropriations, Permanent appropriations.

a vámtételeket, áruosztályozást pénzügyi rendeletekkel módosíthatja. Egy 1939. IX. 8-i rendelet a költségvetési hivatalra bízta a kormány pénzügyi programjának kidolgozását, a szövetségi költségvetés összeállítását és végrehajtásának ellenőrzését. Ezt a jogkört 1945-ben tovább tágitották. Egy 1949. VII. 29-i elnöki rendelet értelmében a kormányhivatalokra kötelező utasításokat és szabályzatokat adhat ki és széles ellenőrző jogkört is kapott. Igazgatójának egy 1950-es törvény megadta a hitel szétosztásának jogát, a hivatali pénzügyi ellenőrzés felügyeletét és a költségvetési tartalékkal való rendelkezés jogát. S az Elnöknek, a kormányzókon keresztül, a tagállamok költségvetéseibe is van beleszólása. A kongresszus bizottságaiban és plénumban azonban a hiteleket nem az Elnök vagy a Bureau of the Budget igazgatója védi meg, hanem a tárcák vezetői; összhangolásra a Joint Committee on the Legislative Budget-et hozták létre (1946).<sup>177</sup>

Az európai kontinentális államok nem zárják olyan mereven ki a kormányt a költségvetés előkészítéséből, mint a régi amerikai prezidenciális rendszer, de a döntés jogát azért a költségvetés megalkotása és végrehajtása terén egyaránt a törvényhozó testületeknek tartják fenn. Így a szövetségi gyűlés hozzájárulását kívánja meg a hitelátruházásokhoz<sup>178</sup> s a pót- és rendkívüli hitelekhez<sup>179</sup> a svájci alkotmány is.<sup>180</sup> Napjainkban egyébként ezt a megoldást fogadta el az új egyiptomi alkotmány<sup>181</sup> is, amely szerint a költségvetés egyes címei közötti hitelátruházásokhoz, az előirányzat nélküli kiadásokhoz és hiteltüллésekhez a nemzetgyűlés hozzájárulása volt szükséges.

## 2.

A minőségi változás, amely a hitelátruházás kérdését az országgyűlés hatásköréből az államigazgatási szervekébe, törvényhozási útról rendeleti útra vitte át, nálunk az 1951. IV. törvénnyel következett be. Ennek azonban már a múltban is volt előzménye. A Tanácsköztársaság alkotmánya<sup>182</sup> szerint ugyanis a népbiztosságok részére hitelátruházást, pót- és rendkívüli hitelt a kormányzótanács engedélyezhetett. A fent idézett 1951-es költségvetési törvény egyébként a kormány számára a költségvetési törvényekben addig szokásos felhatalmazást (appropriatio), mint a népköztársasági alkotmány óta időszerűtlen rendelkezést, mellőzte. Ebben a törvényben jelent meg először a költségvetési felesleg (később többlet) és tartalék fogalma is. A költségvetésben előirányzott felesleget e törvény szerint a pénztári készletek gyarapítására kell fordítani; az ezt esetleg meghaladó felesleget, továbbá a költségvetésben tartalék címén számításba vett összeget a pénzügyminiszter, a Minisztertanács hozzájárulásával, az évközlben felmerülő szükségletekre használhatja fel (2. §). Még ezen is túlmezy az a további rendelkezése, hogy a költségvetésben megállapított bevételek és kiadások megoszlását a költségvetés főösszegeinek és összesítéseinek keretein belül ezentúl a Minisztertanács állapítja meg. Csak annyi korlátozást ír elő, hogy az országgyűlés, ill. a Minisztertanács által megállapított kiadási összegeket a költségvetés fejezetei, címei, rovatai, alrovatai és az egyes

<sup>177</sup> Vö. Burkhead 25—9; Богачевский 74—5.

<sup>178</sup> Kreditübertragungen.

<sup>179</sup> Nachtragskredite.

<sup>180</sup> 1874, Art. 85.

<sup>181</sup> 1956, Art. 103.

<sup>182</sup> 1919. VI. 23., 81. §.

helyi tanácsok költségvetései között átruházni nem lehet, sőt a pénzügyminiszter a hitelátruházási tilalmat az egyes alrovatok tételeire is kiterjesztheti. A címek, rovatok és alrovatok közt a Minisztertanács engedélyezhet hitelátruházást (3. §).

A szabályozásnak ebben a stádiumában kodifikálták a központi szervek póthitelgazdálkodásának szabályait, melyek a póthitelengedélyezés hatásköri szabályai kivételével<sup>183</sup> ma is hatályban vannak.<sup>184</sup> Ezek szerint póthitel engedélyezhető: 1. olyan új feladatra, amely a költségvetés összeállításakor még nem volt figyelembevehető és amely a következő költségvetési évig nem halasztható el; 2. olyan halaszthatatlan szükségletre, amelyet kellő előrelátás mellett a költségvetésbe eredetileg is be kellett volna állítani; s ilyenkor egyben a fegyelmi eljárást is meg kell indítani (1.); 3. átszervezési póthitelként oly szükségletek fedezésére, amelyek átszervezések, ill. feladatkörátvételek miatt merülnek fel: ezek inkább hitelátruházást, mint új hitelt jelentenek, mert az átadó szerv által fel nem használt hitelrész egyidejűleg zárolni kell; egyébként az átszervezéssel kapcsolatban később további póthitelt engedélyezni nem szabad (3, 4, 6). Nem engedélyezhető póthitel: 1. normás alrovaton, kivéve, ha engedélyezett, ill. indokolt mérőszámemelkedés vagy rendkívüli körülmény miatt következett be; 2. olyan alrovaton, amelyen a gazdálkodó szerv valóságos megtakarítást ajánlott fel, kivéve, ha a póthitelt előidéző körülmények nem voltak előreláthatók; 3. létszámemelkedéssel kapcsolatos szükségletekre, ha a létszám engedélyezésére jogosított szerv a létszámkérdésben még nem döntött (9). Az engedélyezést az érdekelt szerv költségvetésének keretében elérendő valóságos megtakarítástól vagy bevételi többlettől lehet függővé tenni (15). A pénzügyminiszter a saját hatáskörében engedélyezhető póthitelről a felülvizsgálat eredményéhez képest intézkedik, a hatáskörét meghaladó póthiteligényeket pedig havonta egyszer a Nép gazdasági Tanács és a Minisztertanács havi első ülésén terjeszti elő (17).

Az 1952: V. tv. óta kimaradt a költségvetési törvényekből a kormányok hitelműveletekre való felhatalmazása is; míg ugyanis addig az államkölcsönök kibocsátásának jogalapja is a költségvetési törvény volt<sup>185</sup> ezóta a kormány ezt is rendeleti felhatalmazás alapján, saját hatáskörében intézte,<sup>186</sup> míg kibocsátásukat belföldi vonatkozásban a dolgozók életszínvonalának emelése érdekében meg nem szüntették.<sup>187</sup> Az 1952: V. tv. is rendelkezett a feleslegek és tartalékok minisztertanácsi felhasználásáról (2. §). Újítást jelent a helyi tanácsok felállítása után ezek kiadásairól és bevételeiről való rendelkezés, mely szerint ezek forrásait és a bevételekben való részesedés arányát a költségvetés főösszesítésének keretében a Minisztertanács állapítja meg. Korlátozást jelent, hogy a megállapított kiadási összegeket a költségvetés fejezetei, címei, rovatjai és az egyes helyi tanácsok költségvetései között átruházni nem lehetett, sőt a pénzügyminiszter a hitelátruházási tilalmat egyes rovatok tételeire is ki-

<sup>183</sup> Vö. 312-4/1953. PM. ut. (PK. 47.)

<sup>184</sup> 2078/23/1952. Mt. h. (52).

<sup>185</sup> Pl. 1947: XIV. tv. 4. § 2, 1948: XIX. tv. 11. § 3, 1949: V. tv. 5. § 4, 1949: XXVIII. tv. 6. § 5, 1950: III. tv. 4. § 5. bek.

<sup>186</sup> 84/1952. MT.

<sup>187</sup> 1095/1956 (X. 6.) Mt. h. — Vö.: A MNB Terv- és Statisztikai Osztályán alakult munkaközösség: A szocialista államkölcsön (Pénzügyi Könyvtár, 6. sz.). Budapest, (E. N.); Abasári: i. m., Nagy: Államkölcsöneink, 461; U. ó: Költségvetési törvény, 88.

terjeszthette; az egyes címek és rovatok között azonban a Minisztertanács, a pénzügyminiszter javaslatára, hitelátruházást engedélyezhetett (3. §). A Minisztertanács felhatalmazást nyert arra, hogy az év közben felmerülő póthiteligények elbírálási rendjét szabályozza (5. §). Ez alapon a póthitel iránti igényeket esetenként terjesztik a Minisztertanács elé; s póthitelt a Minisztertanács által meghatározott esetekben, ill. keretben a pénzügyminiszter is engedélyezhet.<sup>188</sup> A pénzügyminiszter hatáskörét meghaladó póthiteligényeket, halaszthatatlan eseteket kivéve, havonta egy ízben, összesítve terjesztik a Minisztertanács elé.<sup>189</sup> A kiegészítő beruházások népgazdasági tartalékkerete felett a pénzügyminiszter rendelkezik.<sup>190</sup>

### 3.

Költségvetési jogunk fejlődéstörténetének következő elvi lépése a költségvetési év időbeli zártságának feladása és az *indemnitás* tárgytalanná válása volt. Parlamentáris kormányformájú államok kormányai, ha a parlament a költségvetési törvényt idejében nem tudja letárgyalni, az ügyek további vitelére törvény útján megadható ideiglenes felhatalmazást (indemnity) kérnek az országgyűléstől, az előző évi költségvetés keretében. Ezt az országgyűlések rendszerint 3–6 hónapra szokták megadni és a mi kormányaink is gyakran fordultak ehhez a szükségmegoldáshoz.<sup>191</sup>

Az *angol jogban*, hol a költségvetések a költségvetési év eltolása ellenére rendszerint nem készülnek el idejében, az indemnitás szó a kormány utólagos felmentését jelenti a költségvetés nélkül történő gazdálkodás jogkövetkezményei alól. Itt az indemnitás-törvények elkövetésük idején törvénytelen cselekedeteket utólag törvénytésítének és a törvényt közérdekből megszegő személyeket mentesítik a felelősség alól.<sup>192</sup> Jogi természetük tehát hasonlít a szükségrendelethez tudomásulvevő parlamenti határozatokéhoz.

A kontinentális jogokban viszont, és így a magyarban is, nem az utólagos felmentést, hanem a felhatalmazás előzetes megadását fejezzük ki ezzel az elnevezéssel. A *francia* és *belga* jogban ilyenkor az előző költségvetés  $\frac{1}{12}$ -ének megszavazását szokták kérni egy-egy hónapra (*douzième provisoire*). Az V. francia köztársaság alkotmánya (1958, Art. 47) azonban új eljárást hozott. E szerint, ha az alsóház (Assemblée Nationale) a költségvetési törvényjavaslatról annak benyújtása után negyven napon belül első olvasásban nem határozott, a kormány a javaslatot a felsőház (Sénat) elé terjeszti, amely tizenöt napon belül határozni tartozik. Ezután a javaslat, a rendes eljárás menetének megfelelően, a másik ház, nézeteltérés esetében még vegyesbizottság (*commission mixte paritaire*) elé is kerül. Ha a parlament, hetven napon belül, ezek után sem határoz, a javaslat rendelkezései rendeletileg (*par ordonnance*) hatályba léptethetők. Ha pedig a költségvetési törvényt nem hirdetik ki a költségvetési

<sup>188</sup> 312–2/1953. P. M. ut. (PK. 9.) 2, 3.

<sup>189</sup> 312–4/1953. PM. ut. (PK. 47.) 5.

<sup>190</sup> 3613–14/1953. PM. ut. (PK. 48.) 1.

<sup>191</sup> Így az I. világháború (1918: VI. néptv., 1924: XVII., XXV., 1925: XXI., XLVII., 1926: III. tv.) s a II. világháború után is (1945: X., 1946: XVII., XXVII., 1947: II., VIII., XX., XXV., 1948: VIII., XXXIV., LIX. tv.).

<sup>192</sup> Dicey 45–6; Peacock 231.

év lejárta előtt, a kormány sürgős felhatalmazást kér a parlamenttől az adók beszedésére és a megszavazott szolgálatok hitelét rendeletileg (par décret) megnyitja. A fenti határidők azonban csak a parlament ülésezése idején érvényesek. Az olasz alkotmány<sup>193</sup> szerint a költségvetés ideiglenes meghosszabbítása (l'esercizio provvisorio del bilancio) csak törvénnyel és legfeljebb összesen négy hónapra engedélyezhető. Nálunk a felhatalmazási törvény alapján az előző évi költségvetési hitelnek csak a felhatalmazási törvény időtartama alatt esedékesse váló hányadát lehetett igénybevenni, s akkor is a régi fejezet, cím stb. alatt, ha az új tervezet máshol kívánta elszámolni. Nem voltak teljesíthetők a felhatalmazási törvény alapján oly kiadások és bevételek sem, melyek az új költségvetési törvényjavaslatba felvéve már nem voltak. Viszont azokat a halaszthatatlan kiadásokat, melyek sem a volt költségvetési törvényben, sem a felhatalmazási törvényben nem szerepeltek, az új költségvetési törvény megalkotásáig előirányzat nélküli kiadásként kellett elszámolni. Ugyanez állt az előirányzat nélküli bevételekre is.<sup>194</sup>

Ausztriában az alkotmánynovella<sup>195</sup> óta ha a szövetségi kormány által idejében benyújtott költségvetési előirányzatot a képviselőház (Nationalrat) a pénzügyi év lejárta előtt nem tárgyalja le, a következő költségvetési év első két hónapjában, amely náluk egyenlő az év első két hónapjával, automatikus budgetprovizórium áll be.<sup>196</sup> Ilyenkor az adókat és egyéb járandóságokat a fennálló előírások szerint beszedik, kiadások azonban csak a következő pénzügyi törvényben megállapítandó hitelekre folyósíthatók, s felső határuk a javaslatba hozott összeg havonta esedékes  $\frac{1}{12}$ -ed része. Ha a nemzetgyűlés a költségvetési javaslatot a pénzügyi év első két hónapjában sem intézi el, a törvény megalkotásáig szövetségi törvénnyel kell költségvetési provizóriumot létrehozni, ami már rendes indemnitás-törvény.<sup>197</sup> Még tovább ment a kormány felhatalmazásában az argentin alkotmány (1949) alapján kialakult törvényhozás, amely megengedi a költségvetés alkalmazását annak lejárta után is mindaddig, míg az új költségvetés létre nem jön.<sup>198</sup> Hasonlóan az utolsó egyiptomi alkotmány,<sup>199</sup> amely szerint, ha az új költségvetés jóváhagyása az új pénzügyi év kezdete előtt nem történt meg, a jóváhagyásig egyszerűen az előző év költségvetését kellett alkalmazni.

Nálunk ezt a lépést, amely egyébként logikus folyománya a költségvetési jog törvényhozási tárgyból igazgatási tárggyá váló fokozatos átalakulásának, egy rendelet tette meg, amely szerint a népgazdasági terv és a költségvetés szorosabb összekapcsolása végett az országgyűlés a költségvetést minden év első felében oly időpontban tárgyalja, amikor az éves népgazdasági tervet már megállapították; és mindaddig, míg az országgyűlés a költségvetést meg nem állapítja, az államháztartás viteléről, a népgazdasági terv és ezen belül a költségvetés tervezett előirányzatának keretében, a Minisztertanács gondoskodik;

<sup>193</sup> 1947, Art. 81. Vö. Carullo 262; Ballardore Pallieri 234.

<sup>194</sup> Számv. ut. 133. §.

<sup>195</sup> B.-VNOV. v. 1929.

<sup>196</sup> Art. 51(3) B.-VG.

<sup>197</sup> Vö. Adamovich 353; Melichar: Finanzsystem, 183–7.

<sup>198</sup> Ley 11 627 (Art. 15.): «Las disposiciones sobre recursos no caducarán al fencer el ejercicio en que fueron dictadas y serán aplicadas hasa tanto se promulgue un nuevo presupuesto, salvo aquellas que tuvieren un término especial de duración.» Vö. Bielsa 461.

<sup>199</sup> 1956, Art. 102.



e kereten belül az állapítja meg a helyi tanácsok kiadásainak fedezésére szükséges bevételi forrásokat és a bevételekből való részesedés arányát is.<sup>200</sup>

E lényeges rendelet után, mely egész sor költségvetési alapfogalmat, mint »*ex-lex*«, indemnitás, appropriáció megtagadása, elavulttá tett, a következő költségvetési törvény, az 1954: IV. tv., fokozatosan tovább építette a tanácsok költségvetési önállóságát. Megerősítette a Minisztertanács rendelkezési jogát a feleslegekkel és tartalékokkal (2. §). Az egy főösszegben megállapított kiadásokat százalékosan szétosztotta az ágazatok között (3—7. §), a bevételeket pedig a népgazdasági vállalatok, szövetkezetek, lakosság és egyéb források között (8. §). Elvileg elrendelte, hogy a helyi tanácsok költségvetésének kiadásait, a költségvetési szabályozási rendszer keretében, a helyi tanácsok saját bevételeiből, az állami hozzájárulásból és a szabályozó bevételekből kell fedezni, s a helyi tanácsok felügyelete alá tartozó vállalatok nyereségbefizetéseit oly mértékben kell átengedni, hogy érdekeltségük a szabályozó bevételekből biztosítható legyen. A törvény szerint egyébként a szabályozó bevételek és az állami hozzájárulás százalékos megoszlását, továbbá a szabályozó bevételekből való részesedés kulcsát a Minisztertanács állapítja meg (9. §).

Ugyanezen a nyomon haladt az 1955: I. tv., szokásszerűleg felhatalmazva a Minisztertanácsot a költségvetési többletek és tartalék felhasználására (2. §), megjelölve a kiadások főösszegének ágazatonkénti százalékos megoszlását (3—7. §), s a bevételek forrásait, először tüntetve fel külön a társadalombiztosítási bevételeket (8. §). A tanácsi kiadásokról és bevételekről újat nem mond (9. §). Mindenben hasonlóan rendelkezik az 1956: II. tv. Az előirányzatnak a tanácsokra vonatkozó részét azonban jobban részletezi, elrendelve, hogy a szabályozó bevételek és a központi hozzájárulás arányát, valamint az egyes tanácstípusok részesedésének mértékét a szabályozó bevételekből a Minisztertanács állapítsa meg (9. §). A kiadásokra meghatározott összeget, a törvényes átcsoportosítási jogkör figyelembevételével, csak jóváhagyott tervfeladatokra engedi felhasználni (10. §). Az 1957: III. tv. is csak a tanácsi rész továbbépítésében nyújt újat. Megállapítja ugyanis a tanácsok előirányzatát a főösszeg keretében, s bevételi forrásaikul a saját bevételt, együttesen kezelt, ill. forgalmi adórészesedést, s az állami hozzájárulást jelöli meg. Azt a további korlátozást is tartalmazza, hogy a saját bevételekből nem fedezhető kiadásokat községi, ill. városi, mj. városi kerületi és mj. városi tanácsoknál 60 %-ban együttesen kezelt adókból, 40 %-ban állami hozzájárulásból, járási tanácsoknál 40 %-ban együttesen kezelt adókból, 60 %-ban állami hozzájárulásból, a megyei tanácsoknál 10 %-ban együttesen kezelt adókból, 90 %-ban forgalmi adókból, a fővárosi és a fővárosi kerületi tanácsoknál 100 %-ban együttesen kezelt adókból és forgalmi adókból kell fedezni, s a különbözetet állami hozzájárulásból (7. §). A kiadásokra meghatározott összeget, a törvényes átcsoportosítási jogkör figyelembevételével, csak a jóváhagyott feladatokra lehet felhasználni (8. §).

Az 1958: I. tv. ugyancsak megadja a kormánynak a felhatalmazást a többletbevételek és a tartalékok felhasználására (2. §). Megjelöli a bevételek forrásainak és a kiadási ágazatoknak százalékarányát, valamint a főösszeg keretében a tanácsokat illető összegeket az előző költségvetési törvények módszerével (3—6. §). Újítás a tanácsi rész még részletesebb kidolgozása. Megjelölt forrásai: a tanács működési bevételei, az irányítása alatt álló vállalatok nyereség-

<sup>200</sup> 1953. évi 26. sz. te. rendelet, 1—3. §.

befizetései, az együttesen kezelt adók 94 %-a, a magánosoktól eredő forgalmi-adóbevétel 60 %-a, a tanácsi irányítás alatt álló vállalatok forgalmi adójának 82,2 %-a, a kisipari szövetkezeti forgalmi- és jövedelemadóbefizetés 19,7 %-a, a földművesszövetkezeti forgalmi- és jövedelemadóbefizetés 20 %-a, a beruházások fedezésére kijelölt összeg és az állami hozzájárulás. A fővárosi, megyei és mj. városi tanácsok bevételi forrásait és adórészesedésüket a törvény melléklete határozza meg. A törvény különben felhatalmazza a pénzügyminisztert, hogy a tanácsok részére megállapított bevételi terveknek kormányhatározat, kormányrendelet vagy miniszteri rendeletek következtében történt megváltoztatása esetében a többletet elvonja, ill. a hiányt állami hozzájárulásból biztosítsa (7. §), s elrendeli, hogy a kiadásokat, a törvényes átcsoportosítási jogkör figyelembevételével, csak a jóváhagyott feladatokra használják fel (8. §). Pontosan ezen a nyomon halad, a megjelölt adószázalékok némi módosításával, az 1959. I. tv. is, és a kormányt az 1959. I. 1-én hatályba lépett termelői árrendszer alapján a költségvetés szükségessé váló számszerű módosítására is felhatalmazza (8. §).

A Szovjetunióban ugyancsak terjeszthetők elő irányzatok felüli és pótelő-irányzatok, melyek felett, a pénzügyminiszter véleményének előzetes megkérdezése után, a Szovjetunió, ill. a maguk hatáskörében a szövetségi köztársaságok minisztartanácsai döntenek. Nem készíthetők azonban ily előirányzatok a költségvetés alapján szigorúan limitált kiadásokra, mint a beruházások, munkabérialapok, igazgatási kiadások stb. Ezeknél előzőleg a keretek növelését kell engedélyezni.<sup>201</sup> A szovjet pénzügyi jog is fenntartja azonban az általános elvet, hogy a hitelekkel általában az előirányzatnak megfelelően kell felhasználni; másutt való felhasználásuk a költségvetési fegyelem súlyos megsértése.

A hitelátruházást (передвижение кредитов) a szovjet törvények csak kivételesen engedik meg. Azt ilyenkor a szövetségi költségvetésben és a köztársasági költségvetésekben az előirányzat valamelyik szakaszán belül a tételek között a hitel főutalványozója rendeli el, pénzügyminiszteri engedéllyel; de a munkabér, ösztöndíjak és beruházások tételei között egyáltalán nem rendelhető el. Az előirányzat szakaszai között hitelt átruházni csak a pénzügyminiszterrel egyetértésben, az egyes hivatalok előirányzatai között pedig kizárólag csak a Szovjetunió vagy a szövetségi köztársaság minisztartanácsának engedélyével szabad. Az autonóm köztársaságok és a helyi szervek költségvetéseiben a hitelátruházást a szövetségi köztársaságok törvényhozása szabályozza és az illetékes tanács vb. határozatára bizza. A tartalék (резервные фонды) fogalmát a szovjet költségvetés is ismeri.<sup>202</sup> Mindez azonban a szovjet jogban is csak kivétel, és hitelátruházást elvileg csak halaszthatatlan esetekben, a költségvetésben előirányzott intézkedés teljesítése érdekében szabad engedélyezni.<sup>203</sup>

### 3. Tanácseljáráás

Látjuk a fentiekből, hogy újabb költségvetési törvényeinket a tanácsok pénzgazdálkodási és költségvetési hatáskörének kiszélesítése és pénzgazdálkodásunk fokozatos egyszerűsítése jellemzi.

<sup>201</sup> Vö. Ровинский, I, 379—81.

<sup>202</sup> Vö. Оболенский 11.

<sup>203</sup> Vö. Ровинский, I, 375. s köv. 11.

Ennek a folyamatnak történelmi előzményét a Tanácsköztársaság alkotmányában (1919. VI. 23.) találjuk meg. Ennek szervei csak jóváhagyott költségvetés keretében gazdálkodhattak (79. §). Ezen belül azonban az alkotmány elismerte a helyi tanácsok (falu, járás, város, kerület) költségvetési jogát, vagyis hogy pénzügyi előirányzataikat maguk állapítsák meg (80. §). De érvényesült a demokratikus centralizmus is, mint Nagy Tibor<sup>204</sup> rámutat, mivel a tanácsok által megállapított költségvetést a közvetlen felettes tanácsnak, a kerületi és városi tanácsok költségvetését a kormányzótanácsnak ill. a szövetséges központi intézőbizottságnak jóvá kellett hagynia, s azok természetesen meg is változtathatták (64, 81. §). A tanácsoknak kiadásait elvileg a szövetséges tanácsok országos gyűlése vagy a szövetséges központi intézőbizottság által a helyi szükségletek fedezésére átengedett bevételekből kellett fedezniök (82. §).

Jelenlegi jogunkban először az 1952. V. tv. azt mondta ki, hogy a helyi tanácsok kiadásainak fedezésére szükséges bevételi forrásokat és a bevételekben való részesedés arányát a Minisztertanács állapítja meg (3. § 1). Ugyanígy intézkedett a tanácsi költségvetések szabályozásáról az 1953. évi 26. sz. te. rendelet 3. §-a, majd az 519/1/1954. Mt. h. A részletes szabályokat egy 1952-es minisztertanácsi határozat és pénzügyminiszteri utasítás<sup>205</sup> alkotta meg. A szabályozásnak ezen az első fokán póthitel engedélyezése iránt előterjesztést tenni csak rendkívül indokolt esetben volt szabad. Általában csak akkor, ha a költségvetésben biztosított hitel az évközben bekövetkező változások következtében a takarékosági szempontok legmesszebbmenő alkalmazása mellett sem volt elegendő, vagy ha oly szükséglet merült fel, amely a költségvetés előkészítésénél még nem jelentkezett, s végül ha felsőbb szervek alsóbb szerv hatáskörébe utaltak olyan feladatokat, melyek költségeiről a felsőbb szerv költségvetésében történt gondoskodás.<sup>206</sup> A póthitel fedezete lehetett kiadási megtakarítás, bevételi többlet vagy állami hozzájárulás.<sup>207</sup> A járási, városi és községi tanácsok póthiteleinek engedélyezése a megyei tanács vb. elnöke hatáskörébe tartozik. A megyei (Budapest városi) tanács, valamint ezek vb.-ai hatáskörébe tartozó póthiteleké pedig a minisztertanács, ill. pénzügyminiszter hatáskörébe. A kiadási megtakarítás és bevételi többlet terhére a megyei (Budapest városi) tanács vb. értékhatára tekintet nélkül engedélyezhet póthitelt. A póthitel tartalékalap terhére történő utalványozása viszont a tanácstípustól és ágazattól függő korlátozás alá esik (30—70 000 Ft, az előirányzat 3—5%-a). Rendkívül sürgős esetekben a vb. elnöke is engedélyezhet póthitelt, tanácstípustól függő bizonyos értékhatárig. Az így engedélyezett póthiteleket azonban a vb.-nak havonta be kell jelenteni.<sup>208</sup>

Tovább építette a tanácsok költségvetési önállóságát két minisztertanácsi határozat.<sup>209</sup> Az első elrendelte, hogy valamennyi tanács vb. — községi tanácsoknál ágazaton, a többiekénél alágazaton belül — átcsoportosítást hajthat végre az egyes költségvetési címek (intézmények, költségvetési célok) azonos kiadási rovatai között; ez azonban a beralap- és az élelmezéssrovatokra nem terjedhet ki. Rendkívül sürgős esetekben az átcsoportosítást a vb. elnöke is

<sup>204</sup> Nagy: Tanácsköztársaság, 238.

<sup>205</sup> 2025/8/1952. Mt. h., 31—216/1952. PM. ut. (PK. 26.)

<sup>206</sup> Ut. I. 1—2.

<sup>207</sup> Ut. II. 1—4.

<sup>208</sup> Ut. III. 1—5.

<sup>209</sup> 1070/1954. (VIII. 9.) Mt. h., 1066/1956. (VII. 29.) Mt. h.

engedélyezhette, erről azonban utólag a vb-nak beszámolni tartozott (2. §). A községi, ill. a közvetlenül járási tanács alá rendelt városi tanácsok kiadási megtakarítással, ill. bevételi többlettel ellensúlyozott póthiteleit — feladatonként 50 000 Ft értékhatárig — a járási tanács vb. elnöke engedélyezhette. De a költségvetésnek arra a rovatára, ahol póthitel fedezésére ellensúlyozásul már ajánlottak fel és zároltak megtakarítást, újabb póthitel nem volt engedélyezhető, kivéve ha a szükséglet a zárolás időpontjában még nem volt ismeretes. A járási tanács vb. elnöke kisebb összegű póthitelt sürgős esetben a póthiteltartalékalap terhére is engedélyezhetett 2000 Ft-ig. Ugyanez a jog illette meg a vidéki városi kerületek vonatkozásában a városi tanács vb. elnökét is. Az ehhez szükséges keretet a megyei tanács vb. elnöke a pénzügyminiszter által részére biztosított póthiteltartalékalapból negyedévenként bocsátotta a járási, ill. városi tanács vb. elnökének rendelkezésére. A keret nagyságát 8—20 000 Ft-os határ között a megyei tanács vb. elnöke állapította meg. A megyei (fővárosi) tanács vb. elnöke részére biztosított kiadási megtakarítással vagy többletbevétellel ellensúlyozott póthitel-engedélyezési jogkör 500 000 Ft, állami hozzájárulás esetében 50 000 Ft értékhatárig terjedt (3.).

Az idézett második minisztertanácsi határozat ezen a szabályozáson lényeges változtatásokat végzett. Abból indul ki, hogy a tanácsok és vb-aik a gazdaság számos területén a megkötöttségek következtében nem élhetnek kielégítően a szakigazgatási szervek irányítására vonatkozó jogaikkal; a túlzott centralizmus megszüntetése, a helyi gazdaságpolitikai szempontok fokozott alkalmazása érdekében érvényt kell tehát szerezni a tanácstörvényben biztosított jogaiknak a kötöttségek megszüntetésével. Ezért e határozat alapján valamennyi tanács<sup>210</sup> saját hatáskörében, a helyi gazdaságpolitikai szempontok érvényesítésével maga állapítja meg költségvetését az országgyűlés, ill. a közvetlen felettes tanács által meghatározott kereteken belül; a költségvetésen belül évközben átcsoportosítást hajthat végre; ellenőrzi és megjavítja a költségvetés végrehajtását; ezenkívül a fővárosi, megyei, mj. városi és járási tanács megállapítja a közvetlenül alárendelt tanácsok költségvetési kereteit. Vamennyi tanács vb-a javaslatot készít a tanács költségvetésének megállapításához, a tanács felhatalmazása és irányelvei alapján irányítja a pénzgazdálkodást és összehangolja a szakigazgatási szervek ezirányú munkáját; a tanács által átruházott hatáskörben költségvetési előirányzat-átcsoportosítást hajthat végre; irányítja és ellenőrzi az alárendelt vb-ok pénzgazdálkodási tevékenységét; időszakonként beszámoltatja a szakigazgatási szervek vezetőit és az alsóbb tanácsok vb-ait a pénzgazdálkodásról, ezenkívül a fővárosi, megyei, mj. városi, valamint a járási tanács vb. az átcsoportosítással meg nem oldható szükségletek kielégítésére az alsóbb tanácsok részére póthitelt engedélyezhet. Végül valamennyi szakigazgatási szerv önálló intézkedési, irányítási és hatósági jogkörében összeállítja a hatáskörébe tartozó szakigazgatási feladatokra vonatkozó költségvetés tervezetét; gazdálkodik a részére jóváhagyott költségvetés, létszám és beralap keretében; irányítja az alárendelt szakigazgatási szervek, valamint vállalatok és intézmények s egyéb szervek gazdálkodását; javaslatot tesz a költségvetési előirányzat, valamint a létszám és beralap átcsoportosítása tekintetében a vb-nak; rendszeresen beszámol a gazdálkodással kapcsolatos működéséről és a költségvetés végrehajtásáról a vb-nak és a felsőbb szakigazgatási szerv vezetőjének, végső fokon a miniszternek (1—6).

<sup>210</sup> A tanácstv. 6. § (2) bek. értelmében..

Мég ma is az előző minisztertanácsi határozat rendelkezései érvényesek abban a tekintetben, hogy a helyi tanácsok vb-ai az irányításuk alatt álló vállalatok terven felüli nyereségét, az előírányzaton felüli saját bevételeket, valamint az adóprémiumot saját hatáskörben — a felsőbb tanács vb. engedélye nélkül — a minisztertanács által meghatározott szociális, kulturális és kommunális célokra használhatják fel. A többletbevétel beruházási, felújítási jellegű, általában anyagigényes szükségletek kielégítésére azonban csak akkor használható fel, ha a szükséges anyag helyi erőforrásokból biztosítva van, ill. anyagmegtakarításból fedezhető. Igazgatási célokra többletbevétel soha nem használható fel.<sup>211</sup> Azokat a költségvetési címeket és rovatokat, amelyek összevonása a tervszerű végrehajtást nem veszélyeztette, már ekkor összevonták, s ezzel egyszerűbbé tették a tanácsi gazdálkodást (6).

Látjuk tehát, hogy tanácsi viszonylatban a fejlődés üteme egyre fokozódott. 1952-ben a megyei, 1954-ben a járási tanács vb. elnöke kapott messzeemenő jogkört a póthitel engedélyezésére, 1956-ban pedig a helyi tanács költségvetési átcsoportosítási joga vált teljessé.<sup>212</sup>

E jogszabályváltozások messzebbmenő okainak kutatása már természetesen kimutat a tételes jog területéről mélyebben fekvő társadalmi, gazdasági és politikai tényezők irányába. Ezek nyomunkövetése a részletkérdések területén egy önálló, inkább pénzügytani, mint pénzügyi jogi dolgozat terjedelmes és bonyolult anyaga lehetne. De annyit a pénzügyi tételes jogásznak is le kell olvasnia alapvető elvi következtetésként a leírt jogszabályokban tükröződő változásokból, hogy költségvetési jogunk alakulásának legújabb korszakára különösen a tanácsi hatáskör nagyarányú kibővülése s ezzel kapcsolatban a túlzott centralizációt ellensúlyozó, a demokratikus centralizmus kereteiben végrehajtott, erőteljes decentralizációs folyamat nyomta rá bélyegét.

*Др. Йожеф Сабо*  
профессор университета

## ПРОБЛЕМЫ СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ НАУКИ В ОБЛАСТИ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

### *Источники финансового права*

Основные проблемы финансового права: учение об источниках права, все бюджетное право, налоги и прочие общественные бремена затрагивающие основные права и обязанности человека являются также и проблемами конституционного права. Поэтому вся данная область права представляет собой специальную часть скорее конституционного, чем административного права. Такое положение этой правовой области в систематике права влияет также и на его источники.

Общим источником права в Венгрии является закон. До 1848 года мы имели также широкое обычное право и окончившаяся тогда эпоха истории нашего права по мнению Бени Гроссмидта<sup>1</sup> была более похожа на common law, чем на свой последующий облик. После поражения революции 1848—49 гг. наше право подверглось влиянию институтов преимущественно немецкого происхождения и первонач-

<sup>211</sup> 1070/1954. (VIII. 9.) Mt. h., 5. p.

<sup>212</sup> Vö. Timár: Költségvetési rendszerünk 98.

<sup>1</sup> Гроссмидт Б.: В. и англ. право. Будапешт 1928. Дополнительная брошюра (Дополнительные статьи, Будапешт 1928,) 57, 164, 431, 445, 656.

чальный его дух претерпел упадок. В 1949 году историческая конституция была заменена конституцией народно-демократической республики<sup>2</sup> и во многих областях урегулированных первоначально обычным правом, оно было заменено преимущественно писанными кодексами. Законодательство указами в нашем праве сначала было всеобщим. В виде привилегии, почти одновременно с английской Великой хартией вольностей, была издана Золотая булла (1222), общая хартия вольностей венгерской нации. Законы развились в XV. столетии из королевских декретов тем, что король мог издавать их только на государственных собраниях. Габсбургские короли пытались обойти государственные собрания и возвратиться к управлению указами, но наши законы всегда протестовали против этого. Такой протест выражен в частности в законе XII. от 1790 года, согласно которому «leges ferendi, abrogandi, interpretandi potestatem in regno hoc Hungariae, partibusque annexis, salva art. 8. 1741. dispositione, legitime coronato principi et statibus ac oo. regni, ad comitia legitime confluentibus, communem esse, nec extra illa execeri posse: Sua majestas sacratissima ultro ac sponte agnoscit, ...status et oo. regni securos reddens nunquam per edicta, seu sic dictas patentes, ...regnum et partes adnexas gubernandum fore».<sup>3</sup> Управление государством путем патентов, за исключением периода со времени поражения революции 1848—49 гг. до Соглашения (1849—1867), не было восстановлено и только в широкой области регулирующей детальные вопросы административного права применялось регулирование постановлениями. Конституция народной республики предоставила Президиуму народной республики общие полномочия на издание указов с тем единственным ограничением, что они не могут изменять конституцию. В задачи Президиума входит также и ратификация международных договоров.<sup>4</sup>

Источники финансового права разумеется находятся в зависимости от общих изменений источников права. Бюджет и налоги сначала регулировались законами, международные договоры ратифицировались тоже законами; на место законов со времени издания конституции народной демократии вообще вступили указы президиума народной республики, однако ежегодные бюджетные законы принимаются и сейчас Парламентом в виде законов и — за исключением последних трех лет — заключительный баланс утверждается также парламентом. За последние время однако вопросы о налогах все чаще регулируются правительственными постановлениями, а иногда даже неопубликованными в официальном веснике приказами министерства, которые не могут считаться источниками права. Причина этого явления заключается прежде всего в ошибочном взгляде, который, не учитывая государственно-правовой характер финансового права, принимает его просто за специальную часть административного права, приравнивая его таким образом к области управления постановлениями.

Правильное решение этого вопроса заключается в восстановлении компетенции законодательства. Это соответствует также и мнению парламента, высказанному о своей же компетенции.<sup>5</sup> Особо существенным является контроль Парламента над парой бюджета, то есть над заключительным балансом. Об этом постановляет несколько наших старых законов.<sup>6</sup> Такое положение имеется в конституции СССР и конституциях большинства народно-демократических стран.<sup>7</sup> Конституция Венгерской Народной Республики также, как и конституции Албании, Вьетнама и Кореи, не содержит таких положений, что однако следует считать скорей пробелом, нежели упущением, преследующим определенную цель, так как другие источники права постановляют об этом. Согласно одному постановлению<sup>8</sup> например отчет об исполнении годового бюджета

<sup>2</sup> Закон XX. от 1949 года.

<sup>3</sup> Leopoldi II. decr. a. 1790, Art. 12 »De legislativae et executivae potestatis exercitio.«

<sup>4</sup> Закон XX. от 1949. года § 20. 1. ф. 4; 5.

<sup>5</sup> Решение парламента № 1 (Мадяр Кезлень № 69; 1956. VIII. 8).

<sup>6</sup> Закон III. от 1848 года § 37, закон XVIII от 1870 года, § 22—3, закон LXVI от 1880 года § 23.

<sup>7</sup> Советская конституция, 1936. Арт. 14; Монгольская 1940. Арт. 23; 79; Болгарская 1947, Арт. 17; Чехословацкая 1948. Арт. 62, Г. Д. Р. 1949, Арт. 122; Румынская 1952, Арт. 24; Китайская 1954. Арт. 27.

<sup>8</sup> Указ президиума ВНР 26/1953. § 4.

следовало представить Парламенту одновременно с представлением бюджета на следующий год; на таком основании два наших бюджетных закона<sup>9</sup> содержат одновременно и утверждение баланса за предыдущий год. Изданное позже другое постановление<sup>10</sup> с другой стороны распоряжалось таким образом, что годовой отчет об исполнении бюджета следует представить Парламенту до конца следующего года, что однако не было осуществлено, а отчеты об исполнении бюджетов за 1955, 1956, 1957 гг. были утверждены Президиумом Народной Республики<sup>11</sup> вместо того, чтобы рассматривались парламентом.

В противоположность заключительному балансу оформление бюджета в закон никогда не оспаривалось. Первый бюджетный закон был создан после Соглашения 1867 г.<sup>12</sup> За этим законом, по конца первой мировой войны последовало 46 а до конца второй мировой войны дальнейших 22 т. е. всего 68 подобных законов. Оформление в закон (за исключением трех лет): 1945, 1946, 1953 проводилось в порядке и после этого. В 1945 правительство вело хозяйство на основании временных полномочий, которые продливались несколько раз.<sup>13</sup> Изданный наконец бюджетный закон (закон XIV от 1947 года) значительно отличался от прежних, так как не содержал в себе разбивку а только глобальные суммы. После этого за несколькими законами об indemnité<sup>14</sup> был принят следующий бюджетный закон (закон XIX от 1948) являющийся первым бюджетным законом, последовавшим после внедрения планового хозяйства и одновременно последним венгерским бюджетным законом с разбивкой по статьям. Потом последовали новые indemnités<sup>15</sup> и одно административное распоряжение<sup>16</sup> окончательно согласовало бюджет с народнохозяйственным планом. Последовавший после этого бюджетный закон (закон V от 1949 года), возвратившись к нововведению бюджета на 1947 год, снова упустил детальное изложение бюджета и тем самым такая практика стала постоянной в последующих бюджетах. После дальнейших подобных бюджетных законов<sup>17</sup> одно указ<sup>18</sup> внесло снова существенные изменения. Оно постановило, что до тех пор, пока парламент не утвердит новый бюджет о ведении хозяйства государства должен заботиться Совет Министров в рамках народнохозяйственного плана и в пределах последнего — в рамках проекта бюджета. С тех пор, если бюджет не составлен своевременно, нет необходимости в законе об indemnité. Таким образом в 1953 году не было ни бюджеты ни закона об indemnité. Бюджетные законы также не содержат в себе больше детальное изложение а только итоговые суммы.<sup>19</sup>

### *Двойная функция бюджета*

Бюджет в парламентарных государствах преследует двойную цель: с одной стороны утверждает финансовый план государства, с другой стороны служит гарантией в руках парламента в отношении к правительству, так как в случае отклонения бюджета парламентом, правительство — ввиду отсутствия средств — вынуждено подать в отставку или же вести государственное хозяйство без полномочий, что представляет собой нарушение конституции, дающее возможность на привлечение к политической и юридической ответственности. Такое Внезаконное положение (ex—lex) могущие иметь место после отказа в даче полномочий, если правительство не подаст в отставку, разумеется не является целью парламентарного правления а ценой, риском,

<sup>9</sup> Закон IV от 1954, I ат 1955.

<sup>10</sup> Указ президиума ВНР 2/1956.

<sup>11</sup> Решение президиума ВНР 1—7/1957, 1—9/1957, 1—24/1958.

<sup>12</sup> Закон XXVIII. от 1868.

<sup>13</sup> Закон X от 1945; XVII., XXVII. от 1946: II., VIII от 1947.

<sup>14</sup> Закон XX., XXV. от 1947: VIII. от 1948.

<sup>15</sup> Закон XXXIV. LIX. от 1948.

<sup>16</sup> Решение верховного экономического совета 600/1948.

<sup>17</sup> Закон XXVIII. от 1949: III. от 1950: IV. от 1951; V. от 1952.

<sup>18</sup> Указ президиума ВНР 26/1953.

<sup>19</sup> Закон IV от 1954; I. от 1955: II. от 1956; III. от 1957; I. от 1958, I. от 1959.

которые оно в порядке исключения готово уплатить за то, чтобы правительства чувствовали над собой контроль народного представительства-парламента, занятая которым позиция является не просто законом без санкций «лекс имперфекта».

Венгерское законодательство и давно защищало эту возможность, находящуюся в руках парламента. Закон I от 1504 года объявил «вероломными» области и дворян, предлагающих платеж какого либо налога без того, чтобы государственное собрание сделало такое предложение: «ex tunc universitas nobilium hujusmodi comitatus, universaliter, in poena fidefragii, seu perjurii, amissioneque honoris, et humanitatis, convicta, et condemnata; et a consortio caeterorum nobilium regni relegata et segregata habeatur eo facto».<sup>20</sup> Государственное собрание не согласилось и на утверждения налогов впредь на несколько лет.<sup>21</sup> Оно даже постановило, что право утверждения налогов не может быть изъято от государственного собрания даже в чрезвычайных случаях.<sup>22</sup> Эти положения были повторно выражены нашими законами и после Соглашения в 1867 г.<sup>23</sup> Конституция Народной Республики также постановляет о том, что государственный бюджет также как и народнохозяйственный план определяются парламентом.<sup>24</sup>

Внезаконное положение (ex-lex), возможность которого дает санкции в руки парламента на случай отказа в утверждении бюджета, может иметь место не только умышленно но и случайно когда парламента не хочет отказать в утверждении бюджета, но он не в состоянии рассмотреть его до конца бюджетного года. От такого случая защищаются несколькими способами.

Одним из этих способов является применение *ускоренного производства* при рассмотрении бюджета в парламенте, с применением сроков, кютюра и т. д. Такие ограничения были известны также и в распорядках старого венгерского парламента. Существующий распорядок<sup>25</sup> однако не предусматривает таких особых правил, так как порядок совещаний парламента является ныне по всем делам суммарным, сгущенным и таким образом нет необходимости в дополнительных ограничениях.

Другой способ устранения незаконно положения заключается в *отделении календарного года от бюджетного*. Заседания имеющиеся в распоряжении после летнего перерыва как правило не дают достаточной возможности для рассмотрения бюджета до конца года. В бывшей Австро-венгерской монархии, где сперва было необходимо согласиться по общей части бюджета, такое затруднение было налицо в повышенной мере. По этой причине начало бюджетного года было перенесено на 1 июля<sup>26</sup> по примеру Италии, Испании, Португалии и вообще американских государств. Перемещение начала бюджетного года на 1 апреля по образцу Франции, Англии, Канады, Индии, Японии и т. д. не считалось достаточным для выигрыша необходимого времени. После расторжения федерации эта причина в значительной мере ликвидировалась и бюджетный год был снова совмещен с календарным годом.<sup>27</sup> В 1945 году, возможно следуя старому советскому примеру (1922—1931), началом бюджетного года было установлено 1 августа, которое положение сохранилось четыре года (1945—1948). К календарному году возвратились после внедрения планового хозяйства.<sup>28</sup> Такой порядок существует в большинстве государств в том числе и в Советском Союзе с 1931 г.

Дальнейшим средством устранения в незаконного положения является применение *дополнительного периода* ассигнования и хозяйствования после окончания бюджетного года, в результате чего, если новый бюджет не был еще составлен, то можно вести государственное хозяйство на основании старого бюджета, а перенос кредитов создает возможность переноса определенных сумм на следующий год. Эти

<sup>20</sup> Uladislai II. decretum a. 1504 (V.), Art. 1. § 5.

<sup>21</sup> Закон XV. от 1559.

<sup>22</sup> Закон XIX. от 1790: IV. от 1825.

<sup>23</sup> Закон X., XI. от 1867: XXI. § 20. от 1896.

<sup>24</sup> Закон XX. § 10/3b, с. от 1949.

<sup>25</sup> Решение парламента № 2. от 1956 года (М. К. № 69).

<sup>26</sup> Закон XXVI. от 1913

<sup>27</sup> Закон VII. от 1939.

<sup>28</sup> Решение Верховного экономического совета 600/1948; Закон XXXIV от 1948.



способы пытались применять и венгерское законодательство<sup>29</sup> после первой мировой войны, но оно пользовалось ими только в порядке исключения.<sup>30</sup> Еще более эффективный способ представляло бы собой предление бюджетного периода вместо одного года на более длительный период. Это однако ослабляет характер средства гарантии соблюдения конституции, ввиду чего законодательство никогда не согласилось на такое продление.

С подобным риском нарушения конституции связано раздвоение бюджета и составление отдельного постоянного бюджета (*консолидированный бюджет*) наряду с годичным бюджетом. Это снижает опасность возникновения незаконного положения, так как самая значительная часть сметы имеет постоянное действие также и в том случае, если годовая часть еще несоставлена, но одновременно в такой же мере сокращает эффективность гарантии по соблюдению конституции, так как отклонение бюджета не затрагивает именно самых важных расходов и доходов. Такой способ применяется прежде всего в англосаксонских государствах. Венгерское право, в противоположность этому, стоит на позиции французской системы годовых нераздельных бюджетов. В старом венгерском праве до 1948 года примерно 1/4 часть сметы решалась вотированием парламента, но наши государственные собрания всегда протестовали против такого их обхождения.

Подобное консолидированному бюджету действие имеет, хотя в пониженной мере, выделение *фондов* из годичного бюджета. Они без ежегодного вотирования парламентом могут использоваться длительное время, в чем и заключается их экономическая выгода. С другой стороны они сокращают гарантию по соблюдению конституции, полноту и единство бюджета. Венгерское право приступало к такому решению, в частности, между двумя мировыми войнами, в первую очередь в муниципальных бюджетах но Верховное бюджетно-финансовое управление постоянно возражало против него. После второй мировой войны такие фонды постепенно были ликвидированы,<sup>31</sup> с другой же стороны было создано несколько новых фондов. (Фонд водного хозяйства, фонд развития населенных пунктов и т. д.<sup>32</sup>).

Подобный результат был достигнут бюджетной техникой вместо бюджетов *брутто*, составлявшей *бюджету нетто*, так как если не все расходы и доходы входят в бюджет а только их баланс, то подробности не находятся под контролем парламента и бюджет не имеет информационного характера. Венгерские бюджеты с самого начала (1868) составлялись по принципу *брутто*, только исключительно указывались создания советов (закон I от 1950 года) они включают в себя сметы последних, со времени национализации — бюджетные отношения государственных предприятий и также расходы общественного страхования. Эти статьи однако как правило указываются только в глобальных суммах т. е. по принципу *нетто*, так что наш бюджет составлен по смешанной системе. Было бы целесообразным постепенное создание бюджета по принципу *брутто*, так как принцип полноты бюджета обозначает детальное изложение не только в горизонтальном направлении, т. е. широкое детальное изложение, а также и вертикальное детальное изложение (более глубокое). Централизм может компенсироваться и постепенным предоставлением независимости частям (местным органам, предприятиям), что однако может только до известной степени осуществиться, без нарушения единства бюджета, которое в централизованном плановом хозяйстве имеет еще большее значение, чем в системе децентрализованного хозяйства.

Подробность бюджета важна не только потому, что в противном случае был бы выдвинут принцип *нетто* а и потому, что подробное изложение является предпосылкой информационного мотивирования бюджетного законопроекта и составления *заключительного баланса* пригодного для контроля, могущих выполнить свою роль в области конституции также только при необходимой детальности. Подробное изложе-

<sup>29</sup> Закон XX. § 25. от 1897: XII. от 1915.

<sup>30</sup> Закон XVII. § 2. от 1925: XX. § 6. от 1930.

<sup>31</sup> Решение Верховного экономического совета 600/1948 и т. д.

<sup>32</sup> Решеие совета министров № 1075/1957; указы президиума ВНР № 4/1955, 7/1958, 15/1959; постановление совета министров № 18/1958.

ние-это предпосылка также и контрольной функции бюджета и заключительного баланса, что особо важно в условиях социализма, где государство располагает значительно более широкими полномочиями, чем в либеральном буржуазном государстве. Это вскрыл лучше всех сам В. И. Ленин.<sup>33</sup>

### *Контроль парламентом и правительством*

Полнота (подробность бюджета оказывает влияние на исполнение бюджета. Отклонение от подробного бюджета представляет собой изменение закона и таким образом входит в компетенцию парламента. С другой стороны в случае бюджета нетто детальные мероприятия являются не законодательными и правительственными актами и таким образом они осуществляются без контроля парламента. Преимущество этого заключается в возможности быстрого, секретного и эффективного действия правительства, невыгода же — в сужении высшего контроля, т. е. конституционного контроля со стороны парламента. Упрощение таким образом может быть проведено только за счет гарантии, ввиду чего оно таит в себе риск. Кто не в состоянии безусловно доверять в непогрешимость и неизбежность благонамерения людей, тот не может отказываться от юридических санкций, несмотря на сманивающие обещания эффективности и бистроты и будет помнить слова Марка Туллия Цицерона: «*Omnes legum servi sumus ut liberi esse possimus*».<sup>34</sup>

Финансовые акты, которые в зависимости от системы брутто или нетто бюджета входят в компетенцию парламента, правительства, которого либо члена правительства и даже в компетенцию местных органов: асигнования, назначение покрытия замена рубрик, разрешение дополнительного или же чрезвычайного кредитов. Эти мероприятия по нашему старому праву<sup>35</sup> принципиально входили в компетенцию парламента; правительство только в особо срочных случаях могло издавать распоряжения, и за это оно было обязано просить при рассмотрении заключительного баланса оправдания от парламента.<sup>36</sup> Наше новое законодательство с начала сохранило этот принцип. Правительство в круге своей компетенции могло разрешить только расходы незначительной суммы и было обязано при рассмотрении заключительного баланса просить в парламенте оправдания.<sup>37</sup> Позже такое право правительства было распространено на более крупные суммы и отчасти передано министру финансов.<sup>38</sup> Решительная перемена наступила в законе IV от 1951 года: этот закон передал вышеперечисленные акты из компетенции парламента в компетенцию органов государственного управления, с законодательного пути на путь постановлений. Это первый наш бюджетный закон, который именно по вышеизложенным причинам не содержит подробного указания назначения сумм и в котором появились излишки окончательно находящиеся в распоряжении правительства. Новые правила хозяйствования дополнительными кредитами были кодифицированными также в административной компетенции.<sup>39</sup> Последствием такого развития является то, что из бюджетных законов была выпущена также и дача полномочий правительству по кредитным операциям, так как она и без того входит в компетенцию правительства. Правда, это пока затрагивает только международные займы, так как подписка на внутренние займы была приостановлена в интересах повышения жизненного уровня.<sup>40</sup>

Правительства государств с парламентарной формой правления в том случае, если парламент не в состоянии своевременно рассмотреть бюджетный закон, испрашивают от парламента полномочия на ведение дел сроком в 3—6 месяцев в рамках бюджета (индемитет) на прежний год. Венгерские правительства тоже часто просили

<sup>33</sup> В. И. Ленин: Произведения, том. 25 стр. 317. том 28, стр. 129.

<sup>34</sup> М. Т. Цицерон: *Pro Cluentio*, 53.

<sup>35</sup> Закон XX. от 1897.

<sup>36</sup> Закон XX. § 15. от 1897: XXVIII. § 7. от 1920.

<sup>37</sup> Закон V. § 5. от 1949.

<sup>38</sup> Закон XXVIII от 1949; закон III от 1950; указ президента ВНР № 33/1956.

<sup>39</sup> Решение Совета министров 2078/23/1952; Инструкция министерства финансов 312—4/1953. (П. К. 47).

<sup>40</sup> Решение Совета министров 1095/1956.

такие полномочия от парламента, так в последний раз законом LIX от 1948 года. Передачей функций, связанных с бюджетом в компетенцию правительства это также потеряло актуальность.<sup>41</sup>

В конце особо характерно для венгерского бюджетного права постепенное увеличение самостоятельности местных советов. Это является результатом целеустремленной децентрализации. Подробные правила изложены в постановлении Совета Министров.<sup>42</sup> Этим постановлением разрешение дополнительных кредитов советов низших инстанций возлагается на председателя исполкома областного совета, а разрешение дополнительных кредитов областных советов на министра финансов и на правительство. Более того, в срочных случаях в определенных пределах и председатель исполкома может разрешить дополнительный кредит.

Расширили самостоятельность местных советов в 1954 г.<sup>43</sup> С тех пор каждый местный совет может выполнять перегруппировки в рамках бюджета, а в срочных случаях также право имеет и председатель исполкома. Председатели исполкомов районных и городских советов также получили компетенцию по разрешению дополнительных кредитов, а с 1956 года<sup>44</sup> каждый местный совет сам устанавливает свой бюджет в рамках определенных парламентом или же непосредственным вышестоящим органом. Местные советы могут произвести перегруппировку в течение года и разрешать дополнительные кредиты подчиненным советам. Централизм и децентрализация крупных масштабов таким образом взаимно ограничивает друг друга в бюджетном праве.

## FUNDAMENTAL PROBLEMS OF THE BUDGET LAW (An Abridgement)

By Joseph Szabó, Professor of Law,  
University of Szeged, Hungary.

### *Sources of Financial Law.*

The fundamental questions of financial law, namely: the theory of its sources, fiscal law, taxes, and other public utilities and services, related to fundamental human rights and duties, are also problems of constitutional law. Therefore this whole sphere of law is a specialized part much more of the constitutional law than that of administration. And its place in the system has also an effect on its sources.

The general source of law in the Hungarian legal order has been the Act (*lex*). There was, until 1848, also a widespread customary law; and the epoch of our legal history, having closed then, was — according to Prof. B. Grosschmid<sup>1</sup> — much more similar to the *common law* than to its own later form. After having lost the war of independence (1849) our law got under the overwhelming influence of legal institutions of foreign origin and its original spirit declined (Grosschmid: second hand civilization). In 1949, the unwritten constitution was replaced by the present written constitution of the People's Republic,<sup>2</sup> and written codes substituted the spheres of law previously regulated by unwritten norms.

Government by decree was generally accepted in the ancient times of our legal history as everywhere in Europe in those times. Even the so-called Golden Bull (1222), a national Charter, contemporary with the Magna Charta, was issued in form of privilege. Also the Acts have originated in royal decrees which could be issued only in Parliament from the 15th Century. The Hapsburg kings made some attempts at putting aside Parliament and returning to government by decree but

<sup>41</sup> Указ президиума ВНР № 26/1953, Арт. 1—3.

<sup>42</sup> Решение Совета министров 2025/8/1952, Инструкция министерства финансов 31—216/1952 (П. К. 26).

<sup>43</sup> Решение Совета министров 1070/1954.

<sup>44</sup> Решение Совета министров 1066/1956.

<sup>1</sup> Grosschmid B.: W. és az ang. j. (W. and the Engl. law). Budapest, 1928; Kiegészítő tanulmányok (Supplement). Budapest, 1928, pp. 57, 164, 431, 445, 656 et seq.

<sup>2</sup> Act 1949: XX.



our Acts always protested against these attempts (in particular Act 1790: XII).<sup>3</sup> The government by patent has not come back, with the exception of the period from the collapse of the struggle for independence until the *Ausgleich* (1849–1867). But vast domains of questions of detail in the administrative law remained under regulation by decree. And recently the Presidium of the People's Republic received general authority from the Constitution of the People's Republic to issue so-called decree laws (decrees of legal force) with the only restriction that they may not amend the Constitution itself. This authority also implies ratification of international treaties.<sup>4</sup>

The fate of the sources of the financial law depends, of course, on the whole upon the shaping of the sources of law. The estimates and public taxes have been regulated by Acts for a long time. International treaties have been ratified by Acts. These Acts were generally substituted, after the Constitution of the People's Republic, by decree laws of the Presidium of the People's Republic. The annual Fiscal Acts, however, were passed in Parliament in the form of Acts as has been done before as well as Appropriation Accounts, save in the last three years. In recent times, however, the taxes are regulated to an increasing extent by decrees and executive orders, signed by a minister; and even by governmental and departmental decisions, not published in the Official Gazette and therefore being no sources of law. The cause of this is, above all, the erroneous opinion which considers financial law, disregarding its constitutional legal character, as a specialized part of administrative law being suited for government by decree.

The right solution would be to place the whole question into the authority of legislation. This complies also with the decision of Parliament about its own authority.<sup>5</sup> It is specially important to let the complement of budget, the Appropriation Accounts, remain under parliamentary control. This principle is enacted by several old Acts of ours;<sup>6</sup> by the Soviet constitution and the constitutions of the most People's Republics.<sup>7</sup> The constitutions of some People's Republics, however, as those of Albania, Vietnam, Korea and Hungary, include no such disposition. But this may be considered more an oversight than an intentional omission because other legal sources decree about it. So, according to a decree,<sup>8</sup> the account about execution of the annual estimates is to be submitted to Parliament simultaneously with the budget for the next year. For this reason, two Fiscal Acts of ours<sup>9</sup> have contained also the approval of the accounts of the previous year at the same time. A later decree<sup>10</sup> ordained, however, to submit the annual account about carrying out the estimates to Parliament until the end of the next year. But this decree has not been enforced, at least as yet; the accounts about the estimates of the years 1955, 1956, and 1957, instead of being discussed by Parliament, have been approved by the Presidium of the People's Republic.<sup>11</sup>

In contradiction to the appropriation accounts, the enactment of estimates has not become debated. The first Hungarian Fiscal Law was enacted after the *Ausgleich* (1867).<sup>12</sup> It was followed until the end of World War I by 46, until that of World War II by 22, sum total 68, similar Acts. And the enactment took place

<sup>3</sup> Art. 12 »De legislativae et executivae potestatis exercitio«. Leopoldi II. decr. a. 1790.

<sup>4</sup> § 1 f, 4, 5, Art. 20 of Act 1949: XX.

<sup>5</sup> Decision of Parliament, no. 1 (Off. Gazette, no. 69; 8. VIII. 1956).

<sup>6</sup> Art. 37. of Act 1848: III; Art. 22—3 of Act 1870: XVIII; Art. 23 of Act 1880: LXVI.

<sup>7</sup> Art. 14 of Soviet Const. (1936); Art. 23, 79 of Mongol Const. (1942); Art. 17 of Bulgarian Const. (1947); Art. 62 of Czecho-Slovak Const. (1948); Art. 122 of Const. of the German Democratic Republic (1949); Art. 24 of Rumanian Const. (1952); Art. 27 of Chinese Const. (1954).

<sup>8</sup> Art. 4 of decree of legal force, no 26/1953 of Presidium of the People's Republic.

<sup>9</sup> Acts 1954: IV, 1955: I.

<sup>10</sup> Decree of legal force, no. 2/1956 of Presidium of the People's Republic.

<sup>11</sup> Decisions of Presidium of the People's Republic, nos. 1—7/1957, 1—9/1957, 1—24/1958.

<sup>12</sup> Act 1868: XXVIII.

also subsequently, as a rule, save three years (1945, 1946, 1953). In 1945 the Government managed on the basis of an Indemnity Act, prolonged more times.<sup>13</sup> The Fiscal Act (1947: XIV), at last enacted, differs essentially from the former ones, containing no more details, only some total sums. Then, after several indemnity Acts,<sup>14</sup> the next Fiscal Act (1948: XIX) is the first budget of the epoch of planned economy and the last detailed budget of ours, set out side by side. It was followed by new indemnities<sup>15</sup> And then an administrative provision<sup>16</sup> co-ordinated definitely budget and plan of people's economy. The following Fiscal Act (1949: V), returning to the innovation of the 1947 budget, gave up detailing the estimates again, and this practice came to a stay in the following budgets, too. After a number of further Fiscal Acts<sup>17</sup> a decree<sup>18</sup> brought an essential amendment again. It decreed that until the budget is enacted by Parliament, the Government should take care of the administration of public revenue, within the scope of the plan of the people's economy and of the Fiscal Bill for next year. Ever since, if the budget is not voted in due time by legislation, the Government needs no indemnity any more; so in 1953 there was neither a budget nor an indemnity. And the Fiscal Acts do not contain any details or appropriations, only some total amounts.<sup>19</sup>

### Double Function of Budget.

The estimates have in States under parliamentary government a dual purpose: They lay down the national financial plan and are in the same time a guarantee for Parliament against governments in power. Because if Parliament refuses to vote the budget, the Government is constrained either to resign, having no financial means for governing, or to keep managing without appropriation, thus violating the constitution and facing impeachment. This state of outlawry (*ex-lex*) which may happen after denying appropriation, if the Government refuses to resign, is not, of course, a purpose of the parliamentary government; but it is the price, the risk it is willing to pay for making the governments conscious of the control of Parliament its commend being no mere *lex imperfecta*.

The Hungarian law has protected this prerogative of Parliament long since. The Act 1504: I has declared that counties and noblemen who paid taxes spontaneously, without being voted by Parliament, were perjurer: »Ex tunc universitas nobilium hujusmodi comitatus, universaliter, in poena fidefragii, seu perjurii, amissioneque honoris, et humanitatis, convicta, et condemnata; et a consortio caeterorum nobilium regni relegata habeatur eo facto.«<sup>20</sup> Parliament has not consented to vote the taxes for several years in advance, either.<sup>21</sup> And it has declared that Parliament should not be deprived of the authority to vote about taxes even in extraordinary cases.<sup>22</sup> This was reiterated by our law also after the *Ausgleich*.<sup>23</sup> And also the Constitution of the People's Republic has declared it. According to this declaration the national budget and the plan of people's economy are determined by the Parliament.<sup>24</sup>

This state of outlawry (*ex-lex*), the possibility of which gives a sanction to Parliament against Government in the case of refusing the appropriation, can be provoked, however, not only intentionally but also accidentally, also if Parliament does not want to refuse voting the estimates but it cannot finish its discussion until end of the fiscal year. Against this accident there are several methods of defence.

<sup>13</sup> Acts 1945: X, 1946: XVII, XXVII, 1947: II, VIII.

<sup>14</sup> Acts 1947: XX, XXV, 1948: VIII.

<sup>15</sup> Acts 1948 XXXIV, LIX.

<sup>16</sup> Decision no. 600/1948. of the Supreme Economic Council.

<sup>17</sup> Acts 1949: XXVIII, 1950: III, 1951: IV, 1952: V.

<sup>18</sup> Decree of legal force, no. 26/1953 of Presidium of the People's Republic.

<sup>19</sup> Acts 1954: IV, 1955: I, 1956: II, 1957: III, 1958: I, 1959: I.

<sup>20</sup> Art. 1, § 5 of Uladislai II. decretum a. 1504 (V.).

<sup>21</sup> Act 1559: XV.

<sup>22</sup> Acts 1790: XIX, 1825: IV.

<sup>23</sup> Acts 1867: X, XI. Art. 20 of Act 1886: XXI.

<sup>24</sup> Art. 10/3b, c of Act 1949: XX.

One is to prescribe an *accelerated procedure* for the parliamentary deliberation of budget, with fixed date-lines, clotures, etc. These restrictions had been known also in the old Hungarian parliamentary statutes. The present Statute<sup>25</sup> contains, however, no such special rules, the order of deliberation in the present Parliament being in every case summary, contracted. So there is no need for further restrictions.

Another method to eliminate »*ex-lex*« is to *separate calendar and fiscal years*. After Summer holidays the time until the end of the calendar year is generally not sufficient for deliberating the estimates. This difficulty increased in the late Austro-Hungarian Monarchy, and it became necessary to come previously to an agreement in the common parts of the two budgets. So the beginning of the fiscal year was transferred to July 1st,<sup>26</sup> in like manner as in Italy, Spain, Portugal, and generally in the American States. A transference to April 1st, like in France, Great-Britain, Canada, India or Japan, was here considered not sufficient for gaining the necessary time. After this confederation came to an end, this cause of transference ceased to exist and the fiscal year was set back to the calendar year.<sup>27</sup> In 1945 the beginning of the fiscal year was transferred, like in the old Soviet financial law (1922-1931), to August 1st. It remained there for four years (1945-1948) and was replaced to the calendar year only after organizing the planned economy.<sup>28</sup> This solution is accepted in most States, among them also in the U.S.S.R. since 1931.

A further way to eliminate the »*ex-lex*« status after termination of the fiscal year, has been the insertion of a term of *supplementary remittance or administration* during which, if the new estimates are not voted as yet, the Government may manage on the basis of the old ones. And the way of the *credits carried forward* allows of transferring some amounts to the next fiscal year. The Hungarian law also made experiments with these solutions;<sup>29</sup> after World War I, however, only exceptionally.<sup>30</sup> An even more effective method would be to *prolong* the fiscal period instead of one year to a longer time. This would, however, weaken the constitutional guarantee of the budget, therefore our legislation has never accepted this solution.

It involves similar constitutional risks to divide the estimates in two parts and to introduce, in addition to the annual budget, a separate, standing, *normal or stable budget*, too. This diminishes the danger of »*ex-lex*«, a significant part of estimates being permanently in force, also if the annual part is well under way; but it reduces also the efficacy of the budget as a constitutional guarantee, because the denial of the appropriation does not affect, in this case, just the most important outlays and receipts. This solution is principally applied by the English speaking countries. The Hungarian law has adopted, on the other hand, the French system, introducing the annual, indivisible budget which seems to give more constitutional guarantees to Parliament than the English double budget system. In our ancient law, before 1848, only about a quarter of the expenses was referred to Parliament, but our diets repeatedly protested against such evasion of their authority.

It has an effect similar to that of the stable budget, though in a lower degree, to cut *funds* out of the annual estimates. These may be invested a long time, without being annually voted; this is their economic advantage. They reduce, however, the constitutional guarantee, completeness, and unity of the budget. Hungarian law applied this solution chiefly between the two World Wars, first of all in the municipal estimates but this practice was disapproved by the Audit Office. After World War II these funds have been liquidated step by step;<sup>31</sup> but there are, on the other hand, a number of new funds (Fund of Water Conservation, Fund of Town Development,<sup>32</sup> etc.) established.

<sup>25</sup> Decision of Parliament, no. 2 (Off. Gaz., no. 69; 8. VIII. 1956).

<sup>26</sup> Act 1913: XXVI.

<sup>27</sup> Act 1939: VII.

<sup>28</sup> Decision, no. 600/1948 of the Supreme Economic Council; Act 1948: XXXIV.

<sup>29</sup> Art. 25 of Act 1897: XX; Act 1915: XII.

<sup>30</sup> Art. 2 of Act 1925: XVII; Art. 6 of Act 1930: XX.

<sup>31</sup> Decision, no. 600/1948 of the Supreme Economic Council, etc.

<sup>32</sup> Decision of Government, no. 1075/1957; decrees of legal force nos. 4/1955, 7/1958 and 15/1959 of Presidium of the People's Republic; order in council, no. 18/1958.

Also the fiscal technics which composes *net budgets*, instead of gross ones, obtains a similar effect. Because if there do not run through the budget all the outlays and receipts, only their balance, then the details are not under control of Parliament and such a budget is not of informing character. The Hungarian budgets have been construed from the beginning (1868) on the basis of the gross principle, save a few exceptional net items (State Railways, Postal Service, etc.). Our present estimates are much more comprehensive because the socialist principle of democratic centralism requires the completeness of budget. Therefore they comprise since the formation of local councils (Act 1950: I) also their estimates and since the nationalizations also the budgetary relations of State enterprises and expenses of the National Health Service. They are inserted, however, only with their total amounts, i. e. on the basis of net principle. Thus our present budget is of a mixed character. It would be right to develop the gross principle again because the completeness of budget requires not only a horizontally wide-ranging fullness but also a vertically complete itemization containing also the details. The centralism might be compensated also by making the parts (local organs, enterprises) independent. But this can be accomplished only to a certain extent without prejudice to the unity of budget which takes in a centralized planned economy even a more prominent part than in the systems of a decentralized economy.

Going into details in the budget is important not only because otherwise the net principle prevails but because it is a *sine qua non* for making a *preamble* of informative character to the Appropriation Bill and adequate *Appropriation Accounts* which are suitable for their constitutional task only if itemized. And detailing is also a condition of the control function of the budget and accounts, the function of which is much more significant in socialist relations where the State has a much greater economic competence than the liberal State ever has had. Also V. I. Lenin<sup>33</sup> had recognized the significance of this control.

#### *Control by Parliament and Government.*

The completeness of a detailed budget has an effect even on the execution of estimates. The deviation from details of an itemized budget means the amendment of the Appropriation Act, therefore it depends upon Parliament. In the case of a net budget, however, the dispositions in detail are acts of administration and not those of legislation, so they may be done without parliamentary control. The advantage of this is that the Government can go about fast, in strict confidence, and effectively. Its disadvantage is, however, that the highest degree of control, the constitutional control by Parliament becomes narrower. As the simplification can be accomplished only to the detriment of guarantees, therefore, it is of doubtful value. A lawyer who cannot unconditionally rely on infallibility and disinterested good intent of men will not be able to renounce the legal safeguards even in spite of the tempting promises of effectiveness and expedition. He will appreciate M. T. Cicero's admonition: "*Omnes legum servi sumus ut liberi esse possimus.*"<sup>34</sup>

The chief financial acts, which belong to the competence of Parliament or to that of Government, resp. to one of its members, or even to that of local organs according to the gross or net system of budget, are the *virement*, setting-out of securities, the exchange of sides, and granting supplementary and extraordinary estimates. These have been generally brought, by our old law,<sup>35</sup> within the competence of Parliament. The Government could take such measures only in cases of extreme urgency and had to ask the Parliament for indemnity on the occasion of deliberating the Appropriation Accounts.<sup>36</sup> The new law at first conserved the fundamental principle. The Government was allowed to grant, within its own competence, only outlays of insignificant amounts and had to ask Parliament for indemnity at voting the Accounts.<sup>37</sup> Later this authorization has been extended to greater amounts and partly transferred to the minister of finance.<sup>38</sup> The decisive change has been engendered by the Act 1951: IV. This Act has transferred the above mentioned fiscal

<sup>33</sup> Lenin, V. I.: Works (Russian), vol. 25, p. 317; vol. 28, p. 129.

<sup>34</sup> Cicero, M. T.: Pro Cluentio, 53.

<sup>35</sup> Act 1897: XX.

<sup>36</sup> Art. 15 of Act 1897: XX; Art. 7 of Act 1920: XXVIII.

<sup>37</sup> Art. 5 of Act 1949: V.

<sup>38</sup> Acts 1949: XXVIII; 1950: III; decree of legal force, no. 33/1950 of Presidium of the People's Republic.

acts from the competence of Parliament to that of administrative organs, from the legislative way to that of decrees. This is the first Fiscal Act of ours containing no appropriation for Government any more but comprising surpluses or excess funds at the definitive disposal of Government. Also submitting supplementary estimates, as newly codified, belongs no more to parliamentary but to administrative authority.<sup>39</sup> A consequence of this development is omitting from new Fiscal Acts the authorization of Government to make credit transactions because also this province belongs anyway to the administration. This concerns, so far, but to international loans, because floating internal loans is at present suspended for the sake of raising the living standards.<sup>40</sup>

Governments in parliamentary States, if Parliament cannot vote the Appropriation Act in due time, introduce to Parliament a Bill of Indemnity begging it for authorizing the Government to keep managing within the framework of the estimates of the last year for further 3–6 months. In Hungary this authorization has been asked for previously, not subsequently, after expiring the Appropriation. Our Governments have often got from Parliament such indemnities, at last with Act 1948: LIX. Since however financial acts belong to administrative and not to parliamentary authority, also begging for, and giving indemnity became superfluous and objectless.<sup>41</sup>

It is especially characteristic to the present phase of our fiscal law that the local councils became financially more and more independent. It is a result of intentional decentralization. Its detailed rules are contained in a decision of the Council of ministers.<sup>42</sup> According to this, granting supplementary estimates for lower councils belongs to the Chairman of executive committee of the county council, and granting that for county councils belongs to the minister of finance or to the Government. In case of urgency even the Chairman of executive committee may grant, within narrower bounds, supplementary estimates.

Independence of local councils was increased in 1954:<sup>43</sup> since then every council may perform rearrangements within its estimates and even Chairmen of executive committees may do this in pressing cases. In the same time also Chairmen of executive committees of district and town councils got an authority to grant supplementary estimates. And since 1956<sup>44</sup> each local council establishes its estimates in the framework determined by Parliament, resp. by the immediately superior council. It may make in its budget regroupings in the course of the year and grant supplementary estimates to the lower councils. So a centralism and a decentralism of great size reciprocally moderate each other in the new financial law of this country.

## IDEZETT IRODALOM:

*Abasári R.*: Magyarország külföldi kölcsönei. Budapest, 1946.

*Adamovich, L.*: Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts. Wien (Hgg. v. H. Spanner), 1957.

*Balladore Pallieri, G.*: Diritto costituzionale. Milano,<sup>5</sup> 1957.

*Balogh F.*: A költségvetési jog néhány alapelve (Horváth R., szerk.: A magyar pénzügyi jog főbb kérdései.) Budapest, 1954.

*Beér J.*: Az államigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatának államjogi és államigazgatási jogi problémái (13 Új évf. Jogtudományi Közlöny, 1–2. sz.). Budapest, 1958.

*Beér, stb.*: Magyar alkotmányjog (Egyetemi tankönyv). Budapest, 1951.

*Beér–Kovács–Szamel*: Magyar államjog (Egyetemi jegyzet). Budapest, 1956.

<sup>39</sup> Decision of Government, no. 2078/23/1952; Instruction of the Minister of Finance, no. 312–4/1953 (Fin. Gaz., no. 47).

<sup>40</sup> Decision of Government, no. 1095/1956.

<sup>41</sup> Art. 1–3 of decree of legal force, no. 26/1953 of Presidium of the People's Republic.

<sup>42</sup> Decision of Government, no. 2025/8/1952; Instruction of the Minister of Finance, no. 31–216/1952 (Fin. Gaz., no. 26).

<sup>43</sup> Decision of Government, no. 1070/1954.

<sup>44</sup> Decision of Government, no. 1066/1956.



- Bielsa, R.: Derecho Constitucional. Buenos Aires,<sup>2</sup> 1954.
- Богачевский, М.: Бюджетный процесс в США (19 Финансы СССР. № 3). Москва, 1958.
- Burkhead, J.: Government Budgeting. New York, 1956.
- Carullo, V.: Costituzione della Repubblica Italiana illustrata con i lavori preparatori. Bologna, 1950.
- Corwin, E. S.—Peltason, J. W.: Understanding the Constitution. New York, 1958.
- Dicey, A. V.: Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Oxford, 1885.
- Magyar ford. (Tarnai J.): Bevezetés az angol alkotmányjogba. Budapest, 1902.
- Duverger, M.: Cours de droit constitutionnel. Paris,<sup>4</sup> 1947.
- Heller F.: Pénzügytan. Budapest,<sup>2</sup> 1943.
- Kaegi, W.: Zur Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzipes. Zürich, 1937.
- Kiss: A parlamenti költségvetési jog természete és határai. Budapest, 1905.
- Macgregor Dawson, R.: The Government of Canada. Toronto,<sup>8</sup> 1957. (1. ed.: 1947.)
- Magyar Z.: A magyar állam költségvetési joga. Budapest, 1923.
- Márffy E.: A magyar pénzügyi jog kézikönyve. Budapest, 1930.
- Martonyi J.: A lakosságadóztatási eljárás szabályozása. (Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, Tom. III. Fasc. 2.) Szeged, 1957.
- Melichar, E.: Zur juristischen Bedeutung des Unterschiedes zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnungen im österreichischen Recht (77 Juristische Blätter, Heft 3—4). Wien, 1955. — Öffentlicher Haushalt u. Finanzsystem Österreichs (Gerloff—Neumark: Hdb. d. Finanzwissenschaft, Bd. III). Tübingen, 1958.
- Merikoski, V.: Précis du droit public de la Finlande (Trad.: A. Enckell; Publ. de l'Association Finnoise des Juristes, Série No. 1). Helsinki, 1954.
- Nagy T.: Államköltségeink a jogszabályok tükrében (7 Új évf. Jogtudományi Közlöny). Budapest, 1952. — A Magyar Tanácsköztársaság pénzügyi joga (Tanulmányok az állam és jog kérdései köréből. Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának kiadványai I). Budapest, 1953. — A költségvetési törvény jogi sajátosságai (Horváth R., szerk: A magyar pénzügyi jog főbb kérdései.) Budapest, 1954. — A költségvetési jog kodifikációja (2 Pénzügy és Számvitel, 10. sz., okt.). Budapest, 1958.
- Оболенский, Н.: Бюджеты союзных республик (10 Финансы СССР, № 3.) Москва, 1958.
- Peacock, A. T.: Das Finanz- und Steuersystem Grossbritanniens (Gerloff—Neumark: Hdb. d. Finanzwiss. III). Tübingen, 1958.
- Ровинский, Н. Н.: Государственный бюджет СССР. Москва, 1949, т. I—II. Magyar ford. (Gallyas F.): A Szovjetunió állami költségvetése. Budapest, 1952., I—II.
- Ruck, E.: Schweizerisches Staatsrecht. Zürich,<sup>3</sup> 1957.
- Шарвин, В.: Государственный бюджет СССР. Москва, 1957.
- Schautmann, W.: Verordnungsrecht und parlamentarische Kontrolle im Kanton Zürich. 179 Neue Zürcher Zeitung und Schweizerisches Handelsblatt (Fernaussgabe Nr. 311, 12. Nov.). Zürich, 1958.
- Schmidt P.: Az országgyűlés két ülésszakának munkájához (12 Új évf. Jogtudományi Közlöny, 4—6. sz.). Budapest, 1957.
- Schönrrath, T.: Über die theoretische Konferenz der Juristenfakultät an der Karl-Marx-Universität (7 Staat und Recht, Heft 4). Berlin, 1958.
- Szabó J.: Demokrácia és közjogi bíráskodás. Budapest, 1946. — Development of the Control System in the Hungarian Financial Law. (Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, Tom. V. Fasc. 14.) Szeged, 1958.
- Teghze—Gerber F.: Az állami költségvetés. Budapest, 1926. — Államszámvitel. Budapest, 1940-I; I—II.
- Timár M.: Pénzügyi jogalkotásunk időszerű feladatai (Horváth R. szerk.: A magyar pénzügyi jog főbb kérdései). Budapest, 1954. — Költségvetési rendszerünk fejlődésének főbb jellegzetességei 1945-től 1957-ig (2 Pénzügy és Számvitel, 3. sz.). Budapest, 1958.
- Tomcsányi V. P.: A parlamentek költségvetési joga. Politikai tanulmány. Budapest, 1908.
- Tóth L.: Közjogi és politikai tanulmány a budget-jogról. Budapest, 1904.
- Várnai: A budgetjog és gyakorlása. Budapest, 1898.

## TARTALOMJEGYZÉK

### I. Források.

1. A pénzügyi jog államjogi elemei .....	3
2. A pénzügyi jog forrásai .....	4
3. Költségvetési törvények .....	10
4. Költségvetési eljárás .....	12

### II. A költségvetés, mint alkotmánybiztosíték.

1. A költségvetés: terv és törvény .....	16
2. Védekezés az »ex-lex« ellen .....	19
3. Állandó és évi költségvetés .....	22
4. Alapszerű kezelés .....	23
5. Brutto-netto költségvetés .....	25

### III. A költségvetés, mint ellenőrzés.

1. Országgyűlési eljárás .....	30
2. Kormányeljárás .....	34
3. Tanácseljárás .....	40
Проблемы сравительной правовой науки в области бюджетного права (Резюме).....	43
Fundamental Problems of the Budget Law (An Abridgement) ...	49
Idézett irodalom .....	54

# A SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KARÁNAK 1949 ÓTA MEGJELENT KIADVÁNYAI

Acta Universitatis Szegediensis Sectio Juridico-Politica Series Nová

## Tomus I.

Fasc. 1. Buza László: *A nemzetközi közhatalom szervezete az Egyesült Nemzetek Alapokmánya szerint* (Szeged, 1949.) 26 l.

Fasc. 2. Martonyi János: *Jogászképzés és jogász hivatások a Szovjetunióban* (Szeged, 1949.) 24 l.

Fasc. 3. Kelemen László: *Néhány kérdés a képviselő köréből* (Szeged, 1950.) 32 l.

## A felszabadulás 10. évfordulójára tartott előadások

Buza László: *A felszabadulás és Magyarország nemzetközi jogi szuverenitása* (Szeged, 1954.) 16 l.

Acta Universitatis Szegediensis Sectio Politico-Juridica

## Tomus I.

Fasc. 1. Bólya Lajos: *A törvényesség kérdései a büntető eljárásban* (Szeged, 1955.) 20 l.

Fasc. 2. Horváth Róbert: *Az 1945–46-os magyar infláció elméleti kérdései 10 évi tudományos fejlődés távlatában* (Szeged, 1955.) 20 l.

Fasc. 3. Pólay Elemér: *A nevelő funkció és a szegedi megyei bíróság házasságjogi törvénykezése a népi demokrácia 10 évében* (Szeged, 1955.) 27 l.

Fasc. 4. Both Ödön: *Az 1848. évi sajtótörvény létrejötte (A sajtószabadság problémája Magyarországon a reformkorban)* (Szeged, 1956.) 65 l.

## Tomus II.

Fasc. 1. Schultheisz Emil: *A látszólagos halmazat* (Szeged, 1956.) 24 l.

Fasc. 2. Perbiró József: *A mezőgazdasági termelősövetkezeti tagok munkajogviszonyának néhány elvi kérdése* (Szeged, 1956.) 34 l.

Fasc. 3. Pólay Elemér: *A római végrendelet eredete* (Szeged, 1956.) 47 l.

## Tomus III.

Fasc. 1. Buza László: *A törvényesség és az igazságosság elve a nemzetközi jogban* (Szeged, 1957.) 56 l.

Fasc. 2. Martonyi János: *A lakosságadóztatási eljárás szabályozása* (Szeged, 1957.) 27 l.

Fasc. 3. Antalffy György: *Platon és Aristoteles a „tökéletes” állami és társadalmi szervezeti formákról* (Szeged, 1957.) 38 l.

Fasc. 4. Pólay Elemér: *A római jogrendszer tagozódásának kérdése* (Szeged, 1957.) 31 l.

Fasc. 5. Horváth Róbert: *Fényes Elek, a haladó magyar statisztikus és reformer (1807–1876)* (Szeged, 1957.) 27 l.

Fasc. 6. Szentpéteri István: *A tanácsok megalakulása és jogi szabályozása a Tanácsköztársaságban* (Szeged, 1957.) 38 l.

## Tomus IV.

Fasc. 1. Both Ödön: *Szeged város büntetőbíráskodása 1848-ban* (Szeged, 1958.) 63 l.

Fasc. 2. Némethi László: *A mezőgazdasági termelősövetkezetek mintaalapszabályának jogforrási jellege* (Szeged, 1958.) 20 l.

Fasc. 3. Horváth Róbert: *Egy ismeretlen politikai aritmetikus: Hatvani István professzor (1718–1786)* (Szeged, 1958.) 44 l.

Fasc. 4. Bárdosi István: *A fellebbviteli rendszerek kérdéséhez a polgári eljárásban* (Szeged, 1958.) 26 l.

Fasc. 5. Pólay Elemér: *Három munkabérszerződés a római Dáciából* (Szeged, 1958.) 38 l.

Tomus V.

Jogi tanulmányok dr. Buza László egyetemi tanár, akadémikus oktatói működésének 50. évfordulójára (Szeged, 1958.) 369 l.

Fasc. 1. Georges Antalffy: *Les relations internationales de l'Athènes esclavagiste* (Szeged, 1958.) 13 l.

Fasc. 2. Both Ödön: *Szemere Bertalan belügyminiszter nemzetiségi politikája 1848 nyarán* (Szeged, 1958.) 22 l.

Fasc. 3. Bólya Lajos: *A tárgyalás bírósági előkészítésének formáiról, alanyairól és egyes eljárási szabályairól a büntető eljárásban* (Szeged, 1958.) 25 l.

Fasc. 4. Hajdú Gyula: *Kolonializmus és neutralizmus* (Szeged, 1958.) 18 l.

Fasc. 5. Herczegh Géza: *A pozitívizmus kérdése a mai nemzetközi jogtudományban* (Szeged, 1958.) 16 l.

Fasc. 6. Horváth Róbert: *A nemzetközi statisztikai együttműködés kifejlődése* (Szeged, 1958.) 23 l.

Fasc. 7. Kovács István: *A magyar közjogi pozitívizmus és Buza László első monográfiái* (Szeged, 1958.) 19 l.

Fasc. 8. Maday Pál: *Árendás jobbágyságok szerződés formulái a mindszent-ányási uradalomban* (Szeged, 1958.) 23 l.

Fasc. 9. Martonyi János: *A közszolgálati jogviszony keletkezése* (Szeged, 1958.) 28 l.

Fasc. 10. Nagy Károly: *Az analógia és a joghézag kérdései a nemzetközi jogban* (Szeged, 1958.) 26 l.

Fasc. 11. Ladislaus Nagy: *Das Arbeitsrechtsverhältnis als Voraussetzung der arbeitsrechtlichen materialien Verantwortlichkeit* (Szeged, 1958.) 20 l.

Fasc. 12. Papp Ignác: *Az állam meghatározása és a nemzetközi jog* (Szeged, 1958.) 32 l.

Fasc. 13. Elemér Polay: *Il carattere e luogo delle regole delle relazioni inter-statali nel sistema del diritto Romano* (Szeged, 1958.) 27 l.

Fasc. 14. Joseph Szabó: *Develepment of the control system in the hungarian financial law* (Szeged, 1958.) 45 l.

Fasc. 15. Vitányi Béla: *Az államnak más állam joghatósága alóli mentességére vonatkozó elméletek* (Szeged, 1958.) 17 l.